

Az autonóm jogállású államigazgatási szervek

Fazekas János

2005.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	3
1. Az autonóm jogállású államigazgatási szervek általános jellemzése	5
1. 1. Az autonómia fogalmi elemei.....	5
1. 2. Az autonóm szervek létrejöttének okai (társadalmi és politikai környezet)	8
1. 2. 1. Intézményesedés és autonómiák a 20. század második felében.....	8
1. 2. 2. Főbb fejlődési csomópontok a kontinentális és angolszász rendszerekben	10
2. Autonóm jogállású szervek a magyar államigazgatásban	12
2. 1. Történeti háttér és elhatárolási kérdések.....	12
2. 1. 1. A rendszerváltozás és az autonóm jogállású államigazgatási szervek Magyarországon.....	12
2. 1. 2. Elhatárolási kérdések és terminológiai sokféleség.....	13
2. 2. A Gazdasági Versenyhivatal	16
2. 2. 1. A versenyfelügyelet funkciói és intézményi megoldásai	16
2. 2. 2. A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) jogállása.....	18
2. 2. 2. 1. Az autonómia intézményi oldala.....	19
2. 2. 2. 2. Az autonómia személyi oldala	21
2. 2. 2. 3. Az autonómia szakmai oldala	22
2. 3. A Közbeszerzések Tanácsa	23
2. 3. 1. A közbeszerzés funkciói és intézményi megoldásai	23
2. 3. 2. A Közbeszerzések Tanácsának (KT) jogállása	25
2. 3. 2. 1. Az autonómia intézményi oldala.....	25
2. 3. 2. 2. Az autonómia személyi oldala	26
2. 3. 2. 3. Az autonómia szakmai oldala	28
2. 4. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács.....	30
2. 4. 1. A bírósági igazgatás funkciói és intézményi megoldásai.....	30
2. 4. 2. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) jogállása.....	32
2. 4. 2. 1. Az autonómia intézményi oldala.....	32
2. 4. 2. 2. Az autonómia személyi oldala	33
2. 4. 2. 3. Az autonómia szakmai oldala	35
2. 5. Az Országos Rádió és Televízió Testület.....	36
2. 5. 1. A médiafelügyelet funkciói és intézményi megoldásai.....	36
2. 5. 2. Az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) jogállása	38
2. 5. 2. 1. Az autonómia intézményi oldala.....	38
2. 5. 2. 2. Az autonómia személyi oldala	40
2. 5. 2. 3. Az autonómia szakmai oldala	42
2. 6. Az autonóm jogállás általános jellemzői	44
3. Következtetések	47
Felhasznált irodalom.....	50

Bevezetés

Az 1989-1990-es rendszerváltozás kétségtelenül nagy horderejű változásokat hozott a magyar közigazgatás történetében. Ezeket a változásokat a tudományos elemzés céljával sokféleképpen meg lehet közelíteni: lehet vizsgálni az intézményrendszer változásait a tételes jog módosulásain keresztül, illetve fel lehet tárni a folyamatok társadalmi és politikai háttérét is. Aki a témáról átfogó tudományos elemzést akar készíteni, annak mindkét szemléletmódot magáévá kell tennie, ha tényleg valós képet akar kapni. Ez azonban mind mennyiségileg, mind minőségileg rettenetesen nehéz munka: részeredmények kétségtelenül születtek már a jogtudomány, a politikatudomány és a (közigazgatás)szociológia művelői részéről, de átfogóan még senki sem foglalkozott a fent vázolt témával.

Én sem vállalkozom arra, hogy elvégezzem ezt a feladatot. Úgy gondolom, hogy amíg az egyes részterületeket nem tárták fel, addig nem is nagyon érdemes egy ilyen hatalmas vállalkozásba belefogni. Amíg ennek el nem jön az ideje, addig a még *feldolgozatlan témákat* kell kellő mélységben kidolgozni. Ilyen például az *autonóm jogállású államigazgatási szervek* kérdésköre.

Az eddigiekből kitűnik, hogy dolgozatomban elsősorban a *hazai folyamatokra* szeretnék koncentrálni. Ennek megfelelően nem célom az, hogy teljes körű nemzetközi összehasonlítást nyújtsak az autonóm szervek tekintetében. Ez azonban nem jelenti azt, hogy teljes mértékben figyelmen kívül hagyom a külföldi – elsősorban európai, de részben amerikai – tendenciákat és tudományos eredményeket; sőt, egyes esetekben hivatkozom majd konkrét szervezeti megoldásokra, amennyiben ez a magyar intézmények elemzése céljából szükséges.

Nem áll szándékomban az sem, hogy történeti jellegű elemzést nyújtsak akár a külföldi, akár a magyar autonóm szervek tekintetében. Nem tartom továbbá feltétlenül szükségesnek, hogy részletesen leírjam az e körbe tartozó magyar szervek szervezeti felépítését, vagy hogy kimerítően elemezzem szakmai tevékenységüket.

Mi tehát akkor ennek a dolgozatnak a célja? Elsősorban az, hogy bemutassa: melyek voltak azok a *funkciói* a közigazgatásnak, amelyek életre hívták ezt a szervtípust, és miért pont ezekre a szervekre volt szükség e funkciók betöltéséhez? Mitől különlegesek ezek a szervek, miben térnek el a „normális” államigazgatási szervektől, amelyek a végrehajtó hatalomnak teljes mértékben alárendelten működnek? Ennél a pontnál persze majd fel kell tenni a kérdést: *van-e különbség a külföldi és a magyar közigazgatási rendszerek között a*

motívumok körében. Éppen ezért mindenképpen szükségesnek tartom, hogy röviden áttekintsem, hol és milyen körülmények között, milyen okokból jöttek létre autonóm jogállású államigazgatási szervek a világ közigazgatási rendszereiben. Az elemzés fő iránya azonban a hazai intézményrendszer felé mutat, mégpedig az autonóm jogállású államigazgatási szervek *jogállásának bemutatása* felé. Ez két dolgot jelent: egyrészt a jogállás általános jellemzőinek, másrészt az egyes ide sorolható szervek jogállásának leírását. Ennélfogva persze nem kerülhető meg, hogy valamilyen mértékben foglalkozzam a szervezeti felépítés, illetőleg a szakmai tevékenység bizonyos kérdéseivel.

Itt hívom fel a figyelmet arra, hogy vizsgálódásom több esetben túlterjed a jogi-dogmatikai elemzésen, és politológiai szempontokat is figyelembe vesz. Ennek az az oka, hogy e szervek a *politikával szoros kapcsolatban* működnek, sokkal inkább, mint a „hagyományos” államigazgatási szervek. Ez következik egyrészt funkcióik és jogállásuk jellegéből (ennyiben nemzetközi jelenségről van szó), másrészt a magyar rendszerváltozás és a magyar politika bizonyos vonásaiból (ez már bizonyos értelemben magyar sajátosság). Ennek ellenére nem lehet feladatom egy kimerítő jellegű politikatudományi vizsgálódás, csupán ebbe a körbe tartozó megközelítésmódokat alkalmazok.

Dolgozatom az eddigieknek megfelelően három nagy fejezetből áll.

Az *autonóm jogállású államigazgatási szervek általános jellemzése* során meghatározom az autonómia fogalmát, és bemutatom az autonóm jogállás általános jellemzőit. Elemzem létrejöttük okait, társadalmi és politikai környezetét, részint a külföldi rendszerek, részint a magyar intézményrendszer szemszögéből.

A második fejezetben – *Autonóm jogállású államigazgatási szervek a magyar államigazgatásban* – négy szervet vizsgállok részletesen: a Gazdasági Versenyhivatalt (GVH), a Közbeszerzések Tanácsát (KT), az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot (OIT) és az Országos Rádió és Televízió Testületet (ORTT), alapvetően azonos elemzési szempontok szerint. Ebben a fejezetben kitérek a kvázi autonóm jogállású államigazgatási szervek kérdéskörére, valamint bizonyos elhatárolási kérdésekre.

A dolgozatot *Következtetések* c. fejezet zárja, amelyben vizsgálódásom tanulságait vonom le. Ez érinti egyrészt az autonóm jogállású államigazgatási szervek közigazgatási jogdogmatikai jellegzetességeit, valamint a politikával való különleges kapcsolatuk következményeit.

1. Az autonóm jogállású államigazgatási szervek általános jellemzése

Ebben a fejezetben mind a két megközelítésmódot felhasználok annak érdekében, hogy a vizsgálódás minél teljesebb legyen. Mindenekelőtt tehát a közigazgatási jog dogmatikájának eszközeivel meg kell határozni az autonómia fogalmi elemeit és legfontosabb ismérveit. Ahhoz azonban, hogy mindezt tágabb összefüggések közé tudjuk helyezni, ezek után ki kell fejteni az autonóm jogállású államigazgatási szervek kialakulásának okait, ami részint történeti, részint társadalomtudományi megközelítést igényel, majd pedig át kell tekinteni, hogy milyen funkciókat töltenek be ezek a szervek.

1. 1. Az autonómia fogalmi elemei

Amikor autonómiáról beszélünk a közigazgatással kapcsolatban, ezt a szót többféle értelemben használhatjuk. Egyrészt szinonimaként arra az esetre, amikor egy közigazgatási szerv elkülönültségét akarjuk hangsúlyozni. Ebben az esetben a közigazgatás szervezetrendszer szempontjából használhatjuk az autonómiát mint terminus technicust, de itt célszerűbb *önállóságról* beszélni, hiszen az autonómia egy tágabb fogalom, amely igazi értelmét a közigazgatás intézményrendszere viszonylatában nyeri el. Vannak ugyanis olyan sajátosságai, amelyek túlmutatnak a pusztán szervi értelmezésen, s nem csupán a hatáskör önállóságát jelentik.¹ Így amikor autonómiáról van szó, valójában egy szervtípus, egy intézmény valamely ismérve a vizsgálódás tárgya; míg ha önállóságról, akkor egy szervé. Ebben a körben van olyan felfogás, amely valamennyi közigazgatási intézmény alapvető ismérvének mondja az autonómiát (az államigazgatási alrendszerrel ellentétben).²

Az alábbiakban különböző aspektusokból járom körül az autonómia fogalmát, azonban ezen vizsgálódások eredményeképpen nem teszek egyelőre kísérletet valamiféle definíció

¹ A közigazgatási szerv önállóságáról ld.: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.) 2003.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Osiris, Budapest. 124. o.

² BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok).* Rejtjel Kiadó, Budapest, 12. o.

megalkotására. Nem egyszerűen azért, mert már születtek meghatározások.³ Elvontan csupán a fogalmi elemek tisztázása lehetséges; a definíció megalkotása viszont csak akkor, ha az egyes szervek konkrét jogállásának feltérképezése után lehetővé válik egy általános jogállás-meghatározás megalkotása. Három fogalmi elemet különböztetnek meg: a) hierarchián kívüliséget; b) az autonómia eltérő jelentését az államigazgatásban és a közigazgatásban; c) az autonóm és indirekt struktúrák különbségét.

a) A hagyományos közigazgatási jogi dogmatika régóta ismeri a *hierarchikus igazgatás és a hierarchián kívüli igazgatás* fogalmait, amelyek alapvető keretét jelentik a tradicionális, alá-fölérendeltségi viszonyokra épülő közigazgatás szervezetrendszerének. Az ide tartozó szervek egymáshoz való viszonyára főszabály szerint ún. *hierarchikus kapcsolat* (amelynek tartalmát az irányítás fogalma adja meg), illetőleg annak hiánya jellemző.⁴ Ugyanakkor vannak a közigazgatás intézményrendszerében olyan szervek, amelyek nem illeszthetők be ebbe a kettős sémába. Részei az államigazgatásnak, de nincsenek hierarchikusan alárendelve a végrehajtó hatalom legfőbb szervének, a Kormánynak, vagy más államigazgatási szervnek. Ellenben azt sem lehet állítani, hogy akár a Kormány, akár más központi államigazgatási szerv hierarchián kívüli igazgatás keretében gyakorolna felettük befolyást, ugyanis ezen igazgatásfajta fent ismertetett meghatározásába sem illenek bele.⁵

b) Amikor *tágabb értelemben, a közigazgatás intézményrendszerében* beszélünk autonómiáról, akkor szinte minden szervet ide kell sorolnunk. A közigazgatás ugyanis nem tisztán szervezeti komplexum, hanem intézményrendszer is egyben. Ez mindennek előtt azt jelenti, hogy az állam feladatait nemcsak saját szervein (az államigazgatási alrendszeren), hanem elkülönült közjogi személyiségű közigazgatási intézményeken keresztül is megvalósítja. Tehát a közigazgatási intézményrendszer egészét áthatja az autonómia: ez fejeződik ki az önkormányzatiságban (a területi és a testületi önkormányzatok létében), a közintézetek és az egyéb közhasznú szervek (közalapítványok, közhasznú társaságok stb.) fennállásában és működésében.⁶

³ BALÁZS István (1989): *A közvetett közigazgatási szervek és az autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában*. Kandidátusi értekezés. 3. o., ill. BERÉNYI (2003) 12. o.

⁴ MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. KJK, Budapest. 206. o., 237-238. o., 249. o., illetve uő (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó, Budapest. 388-398. o.

⁵ Vannak az autonóm szerveken kívül más intézményei is a közigazgatásnak, amelyek nem illenek be ebbe a kettős felosztásba (pl. önkormányzatok, köztestületek, közjogi személyiségű közintézetek). Ez olyan elhatárolásokat tesz szükségessé, amelyeket később teszünk meg (közigazgatás – államigazgatás különbsége és ennek konzekvenciái a téma szempontjából).

⁶ BERÉNYI Sándor (2001): *A közigazgatás intézményrendszere (autonómiák és önkormányzatok)*. In: Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Szerk. Petrétai József. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RRK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs. 48. o.

Ezzel szemben akkor beszélhetünk autonómiáról *szűkebb értelemben*, amikor az az *államigazgatás alrendszerében* jelenik meg. Itt alapelv, hogy minden szerv, legyen az központi avagy területi, a végrehajtó hatalomnak, pontosabban e hatalmi ág csúcsszervének, a Kormánynak van alárendelve, annak irányítása, felügyelete alatt működik.⁷ Ez az alrendszer látja el az alapvető közigazgatási feladatokat, ennek eredményeképpen ez a legnagyobb kiterjedésű szféra. Legfontosabb típusa a *Max Weber*-i értelemben vett hivatali jellegű szakigazgatási szervezet, amelynek lényegi eleme a hierarchikus alá-fölérendeltség. Az államigazgatásban elvileg fogalmilag kizárt autonóm szerv létezése, a hierarchia mégis sok esetben megtörik, mint a későbbiekben látni fogjuk.

c) A közvetett (vagy indirekt) közigazgatás problematikájával szélesebb összefüggésekben, államelméleti szempontból *Hans Kelsen* foglalkozott.⁸ Ő a közvetett közigazgatást, mint terminus technicust más értelemben használja, mint a közigazgatástudomány, éppen ezért megállapításai e dolgozat szempontjából figyelmen kívül hagyhatóak.

A reziduális koncepció szerint az indirekt struktúrák a közigazgatás harmadik szféráját képezik, vagyis az állami és az önkormányzati közigazgatáson kívüli igazgatást, másként fogalmazva arról az esetről van szó, amikor *közigazgatási tevékenységet nem közigazgatási szervek végeznek*.⁹ Más értelmezés szerint az állam által közvetlenül végzett igazgatási tevékenység maga az államigazgatási alrendszer (vagyis a közvetlen közigazgatás), míg az *ettől elkülönült közigazgatási intézmények által ellátott igazgatás a közvetett közigazgatás*. Több országban ide sorolják az ún. non-profit szervezeteket is, mindent összevetve azokat a nem államigazgatási szerveket, amelyeken keresztül az állam feladatokat lát el, tehát a területi és testületi önkormányzatokat, közttestületeket, közintézeteket és közalapítványokat is.¹⁰

Ez utóbbi megállapítások erős hasonlóságot mutatnak az autonómia korábbi jellemzésével (hierarchián kívüliség). Mi tehát akkor a *különbség az indirekt és az autonóm szervek között*? Amikor közvetett közigazgatásról beszélünk, akkor arra kérdezzük rá, hogy *milyen alternatív módszereket alkalmaz az állam feladatai megoldása során a hagyományos államigazgatási eszközökön kívül*. Ez pedig egyértelműen a magánszféra módszereit, pontosabban a polgári jog eszközrendszerét jelenti, amely sokszor nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé, mint a tradicionális államigazgatási szemlélet, ez pedig számos állami feladat megoldásánál döntő

⁷ FAZEKAS – FICZERE (2003) 86-90. o.

⁸ KELSEN, Hans (1997): *Az államelmélet alapvonalai*. Prudentia Juris 7., Miskolc. 79-85. o.

⁹ BALÁZS (1989) 6. ill. BALÁZS István (1999): *Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban*. In: Tér és Társadalom. 3. szám. 37. o. Ezen értelmezés alapján nagyon sokféle szerv tartozhat ide, pl. különböző közjogi személyiséggel rendelkező szervezetek, közttestületek, közfeladatot ellátó szövetségek, tagságon alapuló szervezetek, illetve közvállalatok és más polgári jogalanyok.

¹⁰ BERÉNYI (2001) 47-48. o. ill. BERÉNYI (2003) 247. o.

szempont lehet. Ezzel szemben, ha autonómiáról, mint elsődleges ismérvről (vagy ha úgy tetszik, elemzési kiindulópontról) beszélünk, nem arra vagyunk kíváncsiak, hogy egy szerv milyen – hagyományos államigazgatási vagy magánjogi – eszközöket vesz igénybe feladatai ellátásánál, hanem arra, hogy *milyen a szerv jogállása*.¹¹

1. 2. Az autonóm szervek létrejöttének okai (társadalmi és politikai környezet)

1. 2. 1. Intézményesedés és autonómiák a 20. század második felében

A második világháború után, különösen az 1970-es években igen nagy léptékű változások következtek be világszerte a közigazgatásban. Ekkorra vált nyilvánvalóvá, hogy a közigazgatás *Max Weber* által leírt hierarchikus modellje már nem felel meg mindenben a megváltozott társadalmi és politikai környezetnek. Egyre élesebbé vált a felismerés, hogy paradigmaváltásra van szükség ahhoz, hogy a közigazgatás meg tudjon felelni az új kihívásoknak.¹²

Melyek voltak ezek a kihívások? Ebben a korszakban szembesültek a fejlett nyugat-európai és amerikai államok először olyan jelenségekkel, mint az információs társadalom, vagy a nagy globális problémák, mint például a környezetszennyezés. Az állam gazdasági szerepvállalása is nagymértékben átalakult ekkor: egyrészt erősödött a nemzetgazdaságok nemzetközi függése, ami csökkentette a gazdaságpolitikai mozgásteret, másrészt – a jóléti állam válságával összefüggésben – csökkent az állam aktivitása a gazdaságban, előtérbe került a piaci koordináció.

Mindezek eredményeképpen a társadalom túlnyomó része nem bízott abban, hogy az állam a hagyományos közigazgatási intézményeken keresztül meg tud birkózni az új feladatokkal. Egyre terjedt az a nézet, hogy a magánszektornak kell átvennie a közszolgáltatások szervezését. Hogy mindebben az államnak milyen formában és mekkora

¹¹ Ez azonban nem jelenti azt, hogy az *autonómia és a közvetett közigazgatás ne lenne egymással nagyon szoros kapcsolatban*. Ha ugyanis egy szerv működése során a magánjog eszköztárszerét alkalmazza, vagy magánjogi formában működik (pl. közalapítvány, közvállalat), az akkora rugalmasságot igényel a jogi szabályozás tekintetében, hogy indokolt lehet valamiféle autonóm jogállás létrehozása, mivel az államigazgatás merev hierarchiáján belül valószínűleg nem tudná ellátni feladatait.

¹² BERÉNYI Sándor (1990): *Közigazgatás a modern társadalmakban*. KJK, Budapest. 8. o., 12-16. o., ill. BALÁZS (1989) 1. o.

terjedelemben kell részt vennie, arra alapvetően három koncepció alakult ki: a neoliberális minimális állam (Reagan amerikai elnök és Thatcher brit miniszterelnök), az esélyteremtő állam (brit Munkáspárt) és átmeneti megoldásként a vegyes gazdaság vagy más néven a szociális piacgazdaság modellje. Noha az állami szerepvállalás mértéke tekintetében igen komoly különbségek vannak e koncepciók között, általános tendencia volt ebben az időben az *igazgatási funkciók megosztása a közszektor, a magánszektor, a civil társadalom és a non-profit szektor között*.¹³

Nyilvánvaló, hogy a közigazgatás intézményrendszerének át kellett alakulnia ahhoz, hogy meg tudjon felelni ezeknek a követelményeknek. Ekkor kapott új lendületet a közigazgatási szervezetek önállósodása és autonómiájuk kialakulása a központi kormányzathoz képest, hiszen csak ez biztosíthatta az újfajta tevékenységformákhoz szükséges rugalmasságot. Megerősödött az a felismerés, hogy *a közigazgatás nem írható már le a tradicionális hierarchikus modellel*, sokkal inkább hálózatnak vagy konglomerátumnak lehetne nevezni.¹⁴

Ez az intézményesedés természetesen együtt járt a korábbi hierarchia részleges, néhol nagyobb mértékű megbontásával. Ez nem volt teljesen előzmény nélkül való jelenség: már korábban, a két világháború között megjelentek autonóm szervek pl. az Amerikai Egyesült Államokban. Ezek voltak az ún. *cél- vagy missziós szervezetek*, amelyek rendszerint a rájuk bízott feladat teljesítése után megszűntek (legalábbis papíron – a gyakorlatban sokszor előfordult, hogy tovább működtek, nem kevés bonyodalmat okozva). Ilyen volt például a *Tennessee Valley Authority*.¹⁵ Ezek közül sok olyan szolgáltatást nyújtott, amely egyébként nem az állami-, hanem a magánkezdemenyezés szokásos területének számított.¹⁶ Ebben az időben azonban már olyan intézmények jelennek meg nagy számban, mint a köztisztviselők, közintézetek, közvállalatok és egyéb közhasznú szervek, amelyek nagyon gyakran már az államtól elkülönült közjogi személyiséggel rendelkeznek.¹⁷

Összefoglalásképpen, feltehető a kérdés: *milyen motívumok váltották ki ezt a korábbihoz képest sokkal nagyobb arányú intézményesedést, és az autonómiák létrejöttét?* Olyan motívumokról van szó, amelyek társadalmi szükségszerűségeket fejeztek ki, vagyis mellőzhetetlenné tették az intézményes autonóm struktúrák kialakulását, és hatásukat együttesen fejtették ki. A főbb motívumok a következők: a hatalommegosztás; a participáció,

¹³ BERÉNYI (2003) 80-86. o.

¹⁴ BERÉNYI (2001) 49. o.

¹⁵ BERÉNYI (1990) 136. o.

¹⁶ JACOBINI, H. B. (1991): *An Introduction To Comparative Administrative Law*. Oceana Publications Inc., New York, London, Rome. 6-7. o.

¹⁷ BERÉNYI (2003) 251. o.

az alkotmányos jogok, szabadságok garantálása; a kvázi bíraskodó-jogalkalmazó feladatok ellátása; a depolitizálás; a racionalitás; és végül a kooperáció.¹⁸

1. 2. 2. Főbb fejlődési csomópontok a kontinentális és angolszász rendszerekben

A továbbiakban érdemes röviden áttekinteni, hogy az egyes európai országokban (Franciaországban, Németországban és Nagy-Britanniában), illetőleg az Amerikai Egyesült Államokban hogyan zajlottak le ezek a folyamatok. Ennek során azt fogom dióhéjban összefoglalni, hogy milyen autonóm szervtípusok, milyen területeken jöttek létre ezekben az országokban. Nem célom a részletes összehasonlító elemzés, csupán vázaltszerűen jelzem a főbb fejlődési csomópontokat. Itt kell megemlíteni azt az alapvető összefüggést, hogy a kontinentális közigazgatási rendszerek jóval zártabbak az autonóm struktúrák irányában, mint az angolszász rendszerek.¹⁹

*Franciaországban*²⁰ igen kiterjedt rendszere alakult ki az autonóm és kvázi autonóm szerveknek, és ezen struktúrák elmélete terén is komoly eredmények születtek. Itt „független közigazgatási hatóságoknak” hívják őket, és mindenek előtt az alkotmányos szabadságjogok biztosítására és előmozdítására hozták őket létre az 1970-es és 80-as években. Ebből a célból alakították meg az Informatika és Személyes Szabadságjogok Országos Bizottságát (1978) és a Kommunikáció és Személyes Szabadságjogok Országos Bizottságát (1986). Ezek a testületek a szólás- és sajtószabadságot, valamint a tájékoztatás sokszínűségét hivatottak védeni, elsősorban a nézők (fogyasztók) érdekeinek védelmén keresztül. A gazdaságirányítás körében már korábban, az 1960-as években létrejött a Börszeműveletek Bizottsága és a Határidős Ügyletek Bizottsága.

*Németországban*²¹ az autonóm struktúrák megjelenésének elméleti megalapozása már a 20. század elején megkezdődött. Az 1950-es években kibontakozó koncepció a semleges közigazgatásról (*Ministeralfreies Raum*) sokat merített *Carl Schmitt*-től. A nagy hatású német jogfilozófus szerint ugyanis az autonóm döntéshozatali centrumok ellensúlyt képezhetnek a politikai harcokkal szemben. Ennek nyomán alakult ki a német jegybank (a *Bundesbank*)

¹⁸ BERÉNYI (2001) 49-51. o., ill. a participáció elvére lásd ARGYRIADES, Demetrios (2001): *Governance and public administration in the 21st century: new trends and new techniques*. A Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet (IISA) 25. nemzetközi konferenciája.

¹⁹ BALÁZS (1989) 113. o.

²⁰ i. m. 118-130. o

²¹ i. m. 115-116. o

struktúrája az 1957-es banktörvényben. E koncepció ellenzői azzal érveltek, hogy összeegyeztethetetlen a miniszteri felelősség koncepciójával, és megbontja az állami cselekvés egységességét. Ehhez társult az a tény, hogy Németországban mindig is nagy hagyománya volt a különböző indirekt közigazgatási struktúráknak, főleg tartományi és helyi szinten.²²

Nagy-Britanniában²³ meglehetősen sokféle elnevezés alatt működnek autonóm szervek. A köznyelv általában a *fringe body*, vagy QUANGO (*quasi autonomous non-governmental organisation*) néven emlegeti őket, de sok más elnevezés is létezik: NDPB (*non-departmental public body*), *non-governmental agency*, *advisory body*, de ide tartoznak a *public corporation*-ök (közvállalatok) is. Számos olyan területe van az állami szerepvállalásnak, amelyben ezek a szervek fontos szerepet játszanak. Ide sorolják a BBC-t (*British Broadcasting Corporation*) és a *British Council*-t a kulturális igazgatás területéről; a *British Railway Board*-ot, amely egy korábban magánkézből lévő iparág területén működik; a *Legal Aid Board*-ot a jogi segítségnyújtás területéről; egy stratégiai ágazat vezető szervét, az *Atomic Energy Authority*-t, és az *Independent Television Commission*-t mint szabályozó hatóságot. Az 1980-as években, a konzervatív kormányzás idején e testületek számát jelentősen csökkentették, mivel a kormányzat saját hatékony hatalomgyakorlásának akadályát látta bennük.

A másik angolszász rendszerben, az *Amerikai Egyesült Államokban*²⁴ a Kongresszus hozott létre nagy számban autonóm testületeket az Elnök túlhatalmának ellensúlyozására. Ezeket a tengerentúli szakirodalom *Independent Agency*-nek nevezi, és meglehetősen korán, az 1880-as években létrejött az első: az *Interstate Commerce Commission*. Mivel az USA-ban viszonylag kevés minisztérium működik, a valódi végrehajtást az alájuk rendelt szakszolgálatok végzik, és ezek közül váltak ki a független ügynökségek, most már nem az Elnök, hanem a Kongresszus fennhatósága alatt. Számos ágazatban működnek ilyenek: környezetvédelem, pénzügyi igazgatás, tudományos kutatás és energiagazdálkodás stb.

²² Ezek a következő területeken játszanak jelentős szerepet: banktevékenység, műsorszórás, nemzetközi kulturális kapcsolatok, társadalombiztosítás stb. A legjellemzőbb szervezeti formák: szövetség (*Körperschaft*), közintézet (*Anstalt*), alapítvány (*Stiftung*) és más, polgári jogi szervezeti formák. I. m. 85-95. o.

²³ WADE, E. C. S. – BRADLEY, A. W. (1993): *Constitutional and Administrative Law* (11th edition by A. W. Bradley and K. D. Ewing). Longman, London and New York. 306-315. o.

²⁴ BALÁZS (1989) 106-110. o.

2. Autonóm jogállású szervek a magyar államigazgatásban

2. 1. Történeti háttér és elhatárolási kérdések

2. 1. 1. A rendszerváltozás és az autonóm jogállású államigazgatási szervek

Magyarországon

A korábbi történeti vizsgálódások során²⁵ már áttekintettem azt, hogy a jelentősebb kontinentális és angolszász rendszerekben milyen fejlődési csomópontok alakultak ki az autonóm szervek terén. Az elkövetkezendőkben kizárólag a magyar szervekre fogok koncentrálni. Ez az elkülönítés nem jelenti azt, hogy a Magyarországon lejátszódó folyamatok teljes mértékben függetlenek lettek volna (vagy lennének) a nemzetközi tendenciáktól. Ennek ellenére érdemes – a jobb megértés végett – az itthoni viszonyokra vonatkozó vizsgálódást egy fejezetben belül elvégezni.

Az 1989-90-es rendszerváltozás előtt Magyarországon szóba sem kerülhetett autonóm jogállású szervek létrehozása. Ebben az időszakban ugyanis az államigazgatás intézmény- és szervezeti rendszerét az államhatalom egységének, illetőleg a demokratikus centralizmusnak az elve határozta meg. Ebből következően ebben az időszakban értelmetlen közigazgatás és államigazgatás megkülönböztetése, hiszen az állami igazgatás és az önkormányzati igazgatás (pontosabban szocialista megfelelője, a tanácsrendszer) egységes rendszert alkotott.²⁶ Az államigazgatás egésze a Minisztertanácsnak, végső soron pedig a legfőbb népképviselői szervnek, az Országgyűlésnek volt alárendelve.²⁷

Ez a rendszer tehát megbonthatatlan hierarchiát tett uralkodóvá az államigazgatás egész volumenében. Egy végsőig etatizált rendszer jött létre, amelyben – legalábbis egyes szerzők, például Balázs István véleménye szerint – gyakorlatilag mindegy volt, hogy az állampolgár államigazgatási szervvel vagy társadalmi szervezettel kerül kapcsolatba (már ha van ilyen egyáltalán), esetleg állami vállalattal. Magyarország tehát az autonóm struktúrák irányában kifejezetten zárt rendszernek minősíthető 1990 előtt.²⁸

²⁵ Lásd 1. 2. pont

²⁶ MADARÁSZ (1992) 9. o.

²⁷ I. m. 86-87. o.

²⁸ BALÁZS (1989) 113. o., ill. 154-155. o.

A rendszerváltozás után azonban megnyílt a lehetősége annak, hogy a Nyugaton már beindult és előrehaladott intézményesedési folyamatok nálunk is beinduljanak, és autonóm struktúrák alakuljanak ki. Az 1990-es önkormányzati törvény megteremtette a területi-helyi önkormányzatok jogi alapjait, és megalakultak a köztestületek, közintézetek és egyéb közhasznú szervek is, például közalapítványok (1993-as Ptk.-módosítás).

Milyen körülmények között jöttek létre autonóm szervek az *államigazgatásban*? A közigazgatásnak ez az alrendszere egybehangzó vélemények szerint túl gyenge státust kapott a rendszerváltozás után az állami szervek körében, különösen az önkormányzati rendszerhez képest, ami viszont meglehetősen erősre sikerült. Ilyen körülmények között viszont az autonóm szervek az államigazgatásban jelenhettek meg a továbbiakban, hiszen az önkormányzati rendszer már így is túl sok atipikus elemet tartalmazott.²⁹ Ez felveti azt a kérdést, hogy az 1990-es évek közepe táján egyre-másra megjelenő autonóm jogállású államigazgatási szervek nem gyengítették-e még tovább az amúgy is gyenge és szétagolt magyar államigazgatást (erre bővebb választ az utolsó fejezetben adok majd). Annyi azonban bizonyos, hogy ebben az időben, a közigazgatás alapintézményei kiépítésének kezdeti szakaszán túl, egyre inkább előtérbe kerültek az autonóm és közvetett struktúrákkal kapcsolatos témák mind a gyakorlatban, mind a szakirodalomban.³⁰

2. 1. 2. Elhatárolási kérdések és terminológiai sokféleség

A történeti háttér áttekintése után az a feladatom, hogy olyan elhatárolási kérdéseket tisztázzak, amelyeket korábban még nem érintettem. Vannak ugyanis olyan szervek, amelyeket a közbeszéd autonóm szerveknek tart, mégsem sorolhatóak be az autonóm jogállású államigazgatási szervek közé. Másrészt maga a közigazgatási jog szakirodalom sem egységes e szervek elnevezésével, jogállásával kapcsolatban.

Vannak olyan központi államigazgatási szervek, amelyek az Országgyűléshez, a Kormányhoz egyaránt kapcsolódó, de azoktól működésük során mégiscsak távolságot tartó autonóm státust „megcélozták”.³¹ Ezek közé tartozik a *Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete* (PSZÁF) is. Bár valóban vannak olyan szakmai jogosítványai, amelyek egyfajta

²⁹ LŐRINCZ Lajos (1994): *A közigazgatás hazai fejlődésének fő irányai*. In: Magyar Tudomány 11. szám. 1315-1316. o. és BALÁZS (1999) 38-39. o.

³⁰ VADÁL Ildikó (1997): *Az indirekt közigazgatási szervekről de lege lata és de lege ferenda*. In: Magyar Közigazgatás 3-4. szám. 205. o.

³¹ BALÁZS (1999) 42. o.

függetlenséget biztosítanak számára, a törvény egyértelműen kimondja, hogy a Kormány irányítása és a pénzügyminiszter felügyelete alatt áll.³² A legutóbbi módosítások pedig nem kifejezetten a szakmai autonómia szélesítését célozták, hanem éppen ellenkezőleg: tovább bővítették a központi kormányzat irányítási és felügyeleti jogosítványait.³³

A 2003. évi III. törvény hozta létre az *Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárát* (ÁSZTL) a Történeti Hivatal jogutódjaként.³⁴ A jogalkotót a törvény megalkotásánál az vezérelte, hogy információs elégtételt biztosítson a diktatúra áldozatainak azzal, hogy a róluk vezetett állambiztonsági aktákba betekinthesnek, valamint elő kívánta segíteni a történelem megismerését.³⁵

Mivel az ÁSZTL fontos alapjogokat garantáló szerv, a jogalkotó – legalábbis a törvény szövege szerint – fontosnak tartott olyan garanciákat beépíteni szervezetébe és jogállásába, amelyek az autonómia felé tolják el ezt a különlegesnek mondható szervet. Egyértelműen az Országgyűléshez kötődik, amit az is mutat, hogy az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló cím, a Levéltár működését az Országgyűlés elnöke felügyeli, és az élén álló főigazgatót (és helyettesét) az Országgyűlés elnöke hét évre nevezi ki, nyilvános pályázat alapján, miután az illetékes országgyűlési szakbizottságok meghallgatták őket.³⁶ Mindebből tehát az szűrhető le, hogy az ÁSZTL nem része az államigazgatási szervezetrendszernek. Mint levéltár, közintézetnek minősül, emellett az Országgyűlés szervének mondható, semmiképpen sem minősíthető ennél fogva autonóm jogállású államigazgatási szervnek.³⁷

Érdemes néhány szót szólni az autonóm jogállású szervekkel kapcsolatos *terminológiai sokféleségről*. Úgy gondolom, hogy noha meglehetősen nehéz feladat dogmatikailag besorolni őket, mégis, éppen a tisztánlátás érdekében nem szerencsés összekeverni ezt a kategóriát más, az államigazgatás körébe nem vonható szervtípusokkal.

³² 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 1. § (1) bek.

³³ 2004. évi XXII. törvény a befektetők és a betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról 13-27. §. Megjegyzendő, hogy ez nem teljesen példa nélküli az európai országokban, ahol a pénzügyi szektor felügyeletére nagyon sokféle szervezeti megoldás létezik. Lásd erről IMRE Miklós (2001): *Bankfelügyelet, tőzsd felügyelet, biztosítás-felügyelet*. In: Közigazgatás és a gazdaság. Szerk. Lőrincz Lajos. Uniós, Budapest. 419-425. o.

³⁴ Az ÁSZTL szaklevéltári formában működik, tehát működésére a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (levéltári tv.) vonatkozik, mint háttérjogszabály. Ez azonban nem jelent pontos jogállás-meghatározást, mivel a törvény nem határozza meg a szaklevéltár fogalmát, csupán felsorolja az ide tartozó levéltárakat. Ld. Levéltári tv. 19. §

³⁵ Indokolás a 2003. évi III. törvényhez és a törvény preambuluma

³⁶ 2003. évi III. törvény 8. § (2), (4) és (5) bek.

³⁷ Jogállása ilyenformán leginkább az Állami Számvevőszékhez hasonlítható (jelentőségében természetesen semmiképpen), amely az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Azonban maga az ÁSZ sem államigazgatási szerv, csakúgy, mint az MNB, noha ezt a két szervet is nagyon gyakran szokták „autonómként” emlegetni.

A közigazgatási jogi általános részi *tankönyvek* nem mindig egyeznek az autonóm szervek besorolását illetően. Az én munkám az államigazgatási szervezetrendszeren belüli kategorizálásra épül, de van olyan tankönyv, amely az ún. speciális központi szervek közé sorolja az Állami Számvevőszéket és a Gazdasági Versenyhivatalt, s ezáltal két, az én megközelítésemben nem rokonítható szervet von azonos elnevezés alá.³⁸

A *Közigazgatási Almanach* az államigazgatáson belül a kvázi kormányzati szervek körébe sorolja az Országgyűlés Hivatalát, az Országgyűlési Biztosok Hivatalát, a Köztársasági Elnök Hivatalát, az Alkotmánybíróság Hivatalát, az Állami Számvevőszéket, a Közbeszerzések Tanácsát, az ORTT Irodáját és a Gazdasági Versenyhivatalt.³⁹ Úgy gondolom, az eddigiekből kiviláglik, hogy ebben az esetben szintén az történt, mint az előbb felhozott példában: egy csoportba be nem sorolható szerveket vontak közös név alá. Az első négy szerv ugyanis hivatali kiszolgáló apparátusként működő szervezeteket jelöl, amelyek a közigazgatási intézményrendszerbe nem tartozó intézmények mellett működnek. A hivatali működés természetesen megköveteli az államigazgatási hivatali formát, ennek ellenére ezek az adminisztratív szervek véleményem szerint nem hozhatóak közös nevezőre az autonóm jogállású államigazgatási szervekkel. Utóbbiak viszonylagos elkülönülése az államigazgatáson belül ugyanis egészen más okokra vezethető vissza.

További érdekes kategóriát jelentenek a *kvázi autonóm jogállású államigazgatási szervek*. Ezeket egyértelműen az államigazgatás szervezetrendszerébe sorolhatjuk: csakúgy, mint az autonóm jogállású szervek, az államigazgatás sajátos szervei közé tartoznak. Ide sorolható a *Magyar Akkreditációs Bizottság (MAB)*, amely delegálás alapján jön létre, tagjainak a megbízást a miniszterelnök adja. A törvényességi felügyeleti jogokat az oktatási miniszter gyakorolja. Ami szakmai működését illeti, hoz olyan határozatokat, amelyek a jogalanyokat közvetlenül kötelezik, de feladatai közé tartozik egyes kormányzati és országgyűlési döntések előkészítése. Hasonló módon működik az *Országos Tudományos Kutatási Alap Bizottsága is*.⁴⁰

Helyzetük annyiban tér el az autonóm jogállású szervekétől, hogy autonómiájuk nem annyira jogi státuszukban, inkább szakmai működésükben, döntéshozataluk során mondható teljesnek. Míg az autonóm szerveket általában az államfő vagy a parlament felügyeli (ez

³⁸ Az előbbi megközelítésre példa: FAZEKAS – FICZERE (2003), az utóbbira: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Bíbor Kiadó, 1998. 168. Az ÁSZ-ra vonatkozóan lásd az előző lábjegyzetet.

³⁹ DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (1996): *Közigazgatási almanach. A magyar közigazgatási szervek rendszere.* Novorg, Budapest. 24-36. o.

⁴⁰ FAZEKAS – FICZERE (2003) 96-97. o.

országoként eltérő lehet), addig e szervek fölött a kormány erősebb felügyeleti jogosítványokkal rendelkezik.⁴¹

2. 2. A Gazdasági Versenyhivatal

2. 2. 1. A versenyfelügyelet funkciói és intézményi megoldásai

A magyar Alkotmány kimondja, hogy a „Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a [...] gazdasági verseny szabadságát.”⁴² Ehhez az államnak megfelelő intézményrendszert kell biztosítania és ennek nagyon fontos része a versenyfelügyelet szervezetrendszere. Mindez összefügg a gazdasági közigazgatás egyik alapvető funkciójával, a *társadalompolitikai célkitűzések gazdasági hátterének biztosításával*.⁴³ Ennek érdekében szükség van olyan *jogvédő szervekre*, amelyek őrködnek az Alkotmány és az alapvető gazdasági normák betartásán, illetőleg szükség esetén orvosolják az ezzel kapcsolatos sérelmeket, szankciót alkalmaznak, tehát – hogy a korábban tárgyalt motívumrendszer keretein belül maradjunk – kvázi bíraskodó-jogalkalmazó tevékenységet végeznek.

A versenyfelügyelet olyan tevékenység, amely a kormányzati gazdaságpolitika része, nem független annak más szegmenseitől, amelyekre a központi kormányzat közvetlen befolyást gyakorol. A jogi szabályozás elsődleges célja – e szűk terület vonatkozásában – a *jogbiztonság fenntartása és a gazdasági élet szereplőinek koncentrálódásával járó kedvezőtlen tendenciák kiszűrése*. Ennek két oldala van: a versenytársakat nemcsak egymással szemben kell védeni, hanem a közigazgatás olyan intézkedéseivel, beavatkozásaival szemben is, amelyek sértik a gazdálkodók alanyi jogait.⁴⁴

Olyan *jogszolgáltató, normaalkalmazó tevékenységről* van tehát szó, amelynek mindenek előtt a gazdasági célszerűséget és a közérdeket kell garantálnia. Ez pedig hosszú távú szemléletet igényel, és nem utolsó sorban sokrétű piaci és közgazdasági ismereteket.⁴⁵ Nem véletlen, hogy a piac- vagy verseny-felügyeleti szervek munkatársai között nemcsak

⁴¹ BERÉNYI (2001) 51-52. o.

⁴² 1949. évi XX. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 9. § (2) bek.

⁴³ PAPP Zsigmond (2001): *A gazdasági közigazgatás fogalma, eszközei és szervezete*. In: Közigazgatás és a gazdaság. Szerk. Lőrincz Lajos. Unió, Budapest. 9. o.

⁴⁴ PAPP Zsigmond (2001): *Piacfelügyelet*. In: Közigazgatás és a gazdaság. Szerk. Lőrincz Lajos. Unió, Budapest. 35. o.

⁴⁵ I. m. 40. o.

jogászokat, hanem nagyon nagy számban közgazdászokat és más nélkülözhetetlen szaktudással rendelkező szakembereket is találunk.

Megállapítható tehát, hogy ezeknek a feladatoknak az ellátására *független és pártatlan szervezeteket* kell létrehozni, amelyeknek egyszerre kell rendelkezniük közgazdasági szakértő és bíraskodó jelleggel. Az sem ritka, hogy rendes vagy speciális bíróságok is részt vesznek ebben a tevékenységben.

Ha az európai országok *versenyfelügyeleti intézményi megoldásait* nézzük, sokféle szervtípust különböztethetünk meg a szervek szakmai-szervezeti jellege szerint.⁴⁶ Léteznek ún. piacfelügyeleti szakértői testületek (pl. Nagy-Britanniában a *Monopolies and Merger Commission*), amelyek elsősorban véleményező és javaslattevő funkciókat látnak el. Emellett sok helyen működnek kartellhivatalok (Németország), piacfelügyeleti szakmai bizottságok (egy másik szerven belül, pl. Ausztria), speciális és rendes bíróságok és közigazgatási szervek, pl. minisztériumok.

Sokkal érdekesebb azonban abból a szempontból megnézni az intézményeket, hogy *milyen erősségű a kormányzat befolyása*. Így alapvetően négyfajta intézményi megoldást különböztethetünk meg.⁴⁷

Az első esetben a versenyfelügyeleti feladatokat az illetékes *szakminisztériumon belül* (általában az ipari és kereskedelmi tárcán belül) valósítják meg. Ebben az esetben a kormányzati befolyás maximális, ennél fogva nem túlságosan gyakori ez a modell.

Ennél kisebb befolyást biztosít a központi kormányzat számára az a megoldás, amikor egy, a minisztérium szervezetétől elkülönült *dekoncentrált szerv* látja el a versenyfelügyeleti feladatokat. Természetesen az irányítás, ellenőrzés és felügyelet jogosítványai ebben az esetben is adottak a minisztérium számára.

A harmadik változat egy *független szerv* megalkotása, de még mindig az államigazgatási szervezetrendszeren belül, még ha az nem is illeszkedik bele annak hierarchiájába (tehát autonóm).

A negyedik megoldás rokonítható a harmadikkal: speciális vagy rendes *bíróság* alkalmazza a versenyjog szabályait.

Egy másik, a jelen dolgozat szempontjából nem annyira lényeges csoportosítás a versenyfelügyelet strukturális kérdéseit vizsgálja, tehát hogy a rendszer egyes elemeinek

⁴⁶ I. m. 41. o.

⁴⁷ NAGY Csongor István (2003): *A versenyfelügyelet közjogi jogállása és szervezeti kérdései összehasonlító jogi szempontból, és a magyar szervezetrendszer továbbfejlesztése*. OTDK-dolgozat. 52. o.

milyen az egymáshoz való viszonya.⁴⁸ Ahhoz azonban, hogy a kormányzathoz való viszony, és ezen keresztül az autonóm jogállás lényegét jobban megértsük, érdemes ezt a kérdést is megvizsgálni. Így megkülönböztethetünk *egységes és osztott rendszereket*. Előbbi esetben ugyanaz a szerv végzi a vizsgálatot a konkrét ügyben, és hozza az érdemi határozatot is. A másik rendszerben ez a két szint szervezetenként is elkülönül egymástól. Mindennek a kormányzati befolyás szempontjából annyiban van jelentősége, hogy a vizsgáló szerv esetében a központi kormányzat beavatkozási lehetőségei sokkal szélesebbek. Ezzel szemben a pártatlanságot és a befolyásmentességet az érdemi döntéseket hozó szerv esetében nagyobb mértékben kell biztosítani.

Ha a magyar versenyfelügyeletet kell ezekbe a kategóriákba besorolni, akkor a következő megállapításokat tehetjük. Egyrészt a magyar Gazdasági Versenyhivatal független szerv, pontosabban autonóm jogállású államigazgatási szerv, amelynek jogállását részletesen az elkövetkezendőkben mutatom be. Másrészt, ha belső struktúráját nézzük, osztottnak tekinthető, hiszen a vizsgáló által lefolytatott vizsgálat után az ügy érdemében a Versenytanács dönt.⁴⁹ Az már további sajátossága a magyar rendszernek, hogy e két funkció szervezetenként nincs következetesen elválasztva egymástól, hiszen a Versenytanács, mint döntéshozó szerv, nem önálló, és része annak a GVH-nak, amely a vizsgálatot lefolytatja. Ez belső szervezeti kérdés, amellyel én részletesen nem foglalkozom, de munkám szempontjából annyi jelentősége mégiscsak van, hogy ez a körülmény korlátozhatja lehet az intézményi autonómia érvényesülésének és a versenyfelügyeleti tevékenység hatékonyságának.⁵⁰

2. 2. 2. A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) jogállása

Az alábbiakban arra vállalkozom, hogy bemutassam a GVH jogállását, de bizonyos értelemben szűk keresztmetszetben. Ez azt jelenti, hogy nem áll szándékomban az összes törvényi rendelkezés ismertetése és elemzése, csupán azokat emelem ki, amelyek a jogállás autonóm jellegét adják. Tehát a fő kérdés ez lesz a továbbiakban: *mitől autonóm szerv a GVH?* Ha nem tartozik hierarchikusan a Kormány alá, akkor milyen kapcsolatban áll a központi kormányzattal? Ide tartozik az a kérdés is, hogy egyéb hatalmi tényezőkhöz, így az Országgyűléshez és a köztársasági elnökhöz milyen kapcsolat fűzi a szervet.

⁴⁸ I. m. 7. o.

⁴⁹ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (továbbiakban: Versenytörvény) 39. § és 47. § (2) bek.

⁵⁰ A problémáról bővebben lásd NAGY (2003) 61. o.

Az autonóm jogállás kérdését *három aspektusból vizsgálom: intézményi, személyi és szakmai oldalról*. Másként szólva az autonómiának ez a három fajta garanciája van. Itt jegyzem meg, hogy az autonóm jogállású szervezeteknek, így a GVH-nak is van egy jellemzője, a *testületiség*, amely az egyik fontos, korábban említett motívumnak, a participációnak a kifejeződése. Ez a sajátosság meglehetősen nehezen illeszthető bele ebbe a hármas felosztásba, viszont az sem indokolt, hogy önálló kategóriát alkosson. Így két alpont keretében is tárgyalom: a személyi és a szakmai autonómián belül.

Az itt ismertetett elemzési szempontokat fogom a többi szerv tárgyalásánál is érvényesíteni.

2. 2. 2. 1. Az autonómia intézményi oldala

Az autonóm államigazgatási szervek jogállásának egyik fontos jellemzője az, hogy törvény hozza őket létre, vagyis nem a Kormány általános szervezetalakítási jogkörén belül alakulnak meg.⁵¹ Ez a GVH esetében is így van: *létrehozásáról, jogállásáról és működéséről a Versenytörvény rendelkezik*.⁵²

Fontos része az intézményi autonómiának maga az *elnevezés* is. A törvény értelmében a GVH „állami költségvetési szerv, amely az állami költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezetet alkot.”⁵³ Az, hogy „állami költségvetési szerv”, önmagában nem jelent semmit, nem következik belőle az autonómia. Ez ugyanis egy általános fogalom, az államháztartási rendszer olyan egységeit jelöli, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, és valamilyen jogszabályban, alapító okiratban vagy határozatban megjelölt közfeladatot látnak el haszonszerzési célzat nélkül. Ez a meghatározás számtalan közigazgatási és államigazgatási szervtípust magában foglal, például a Kormány hierarchikus irányítása alatt álló országos hatáskörű szerveket is.

A törvényi definíció második fele már sokkal lényegesebb, és ezzel el is érkeztünk az autonóm jogállás egyik legfontosabb intézményi vonásához, a *költségvetési függetlenséghez*. A GVH a költségvetési törvényen belül önálló fejezetet alkot, ez pedig a szerv különleges jelentőségét, ezen keresztül pedig autonómiáját hangsúlyozza. Ez azonban *csak relatív autonómiát jelent*, ami tágabb összefüggésekben az autonóm jogállás viszonylagosságát

⁵¹ Alkotmány 40. § (3) bek.: A Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szervezetet létesíteni.

⁵² Versenytörvény VII. fejezet

⁵³ Versenytörvény 33. § (1) bek.

mutatja. Azt ugyanis, hogy a költségvetési törvényen belül milyen fejezetek vannak, az Országgyűlés határozza meg. Úgyszintén az Országgyűlés dönt a fejezetek közötti átcsoportosítás kérdésében, amennyiben az megváltoztatja az előirányzatok célját, rendeltetését.⁵⁴ Ez pedig azt jelenti, hogy az országgyűlési szavazások végeredményét meghatározó kormánytöbbség a költségvetési források befolyásolásával „megszoríthat” bármilyen költségvetési szervet, legyen az akár autonóm jogállású. Igazi jogi garanciát a függetlenségre az jelentene, ha a GVH maga készíthetné el költségvetési javaslatát, ez viszont a végrehajtó hatalom számára lenne elfogadhatatlan.⁵⁵ Ezzel kapcsolatban felmerülhet az az aggály, hogy ha ezt megengedné a törvényi szabályozás, túlságosan szétforgácsolódna a költségvetési hatalom, és gyengítené a kormányzati – és ezen belül a költségvetési – politika hatékonyságát.

Az intézményi autonómia másik fontos vonása az egyes hatalmi ágakat megjelenítő szervezetekkel, az *Országgyűléssel és a Kormánnyal való kapcsolattartás*, illetve annak formája.⁵⁶

Az *Országgyűléssel való kapcsolattartás* körébe tartozik az, hogy a GVH elnöke részt vehet az Országgyűlés ülésein, illetőleg külön kérésre szakvéleményt ad a gazdasági versenyt érintő kérdésekről. Ennél fontosabbnak tűnik az a rendelkezés, amely az elnök kötelességévé teszi az évenkénti országgyűlési beszámolót, illetőleg a szakbizottságnak adott beszámolót, utóbbit külön felkérésre.⁵⁷

A *Kormánnyal való kapcsolattartás* keretében az elnök a Kormány ülésén a GVH feladatkörét érintő kérdések tárgyalásakor tanácskozási joggal vesz részt. A Kormány, illetőleg a miniszterek kérésére pedig tájékoztatást ad a gazdasági versenyt érintően a működése során szerzett tapasztalatairól.⁵⁸

Külön kiemeli a törvény, hogy az elnökkel *egyeztetni kell minden olyan intézkedés és jogszabály tervezetét*, amely érinti a hivatal feladatkörét.⁵⁹

⁵⁴ *Pénzügyi jog*. Osiris, Budapest, 2001. Szerk. Földes Gábor. 111. o.

⁵⁵ Ezzel a joggal az autonóm szervek közül a Közbeszerzések Tanácsa, az OIT és az ORTT is rendelkezik (lásd 2. 3. és 2. 4. fejezet), azonban ezt utóbbi esetében önálló hatalmi ági jellege indokolja. Ilyen jogosítvánnyal rendelkezik továbbá az Alkotmánybíróság. Ezt a gondolatot továbbgörgetve az is felmerülhet, hogy a törvényi statuálás sem garancia, hisz azt a kormánytöbbség bármikor módosíthatja. Erre megoldást jelenthet elvileg az, ha egy szervről maga az Alkotmány rendelkezik, ezzel azonban végleg kikerülne az államigazgatás szervezetrendszeréből (a kivételre lásd az OIT-ről szóló fejezetet).

⁵⁶ A harmadik hatalmi ággal, a bíróságokkal való „kapcsolattartás” helyett a jogorvoslatok kérdésköréről érdemes beszélni, ez viszont az autonómia szakmai oldalához tartozik.

⁵⁷ Versenytörvény 36. § (2) bek. a)-c)

⁵⁸ Versenytörvény 36. § (2) bek. d) és (5) bek.

⁵⁹ Versenytörvény 36. § (3) bek.

Megállapítható tehát, hogy a GVH autonóm jogállásának intézményi oldalát elsősorban az tükrözi, hogy vezetőjének a törvény kötelezővé teszi a rendszeres beszámolót, és egyéb konzultatív csatornákat is intézményesít a két szerv között. Ilyen kapcsolat a Kormány irányába is létezik, azonban a törvényből kitűnően nem olyan szoros, mint a törvényhozás irányába. Nem kell ugyanis beszámolnia a Kormánynak, nemhogy rendszeresen, de eseti jelleggel sem áll fenn ilyen kötelezettsége. Viszont szakmai kérdésekben tájékoztatást kell nyújtania (ez is kötelezettség tehát), ami azt jelzi, hogy a szerv – autonóm jogállása dacára, vagy amellett – mégiscsak az államigazgatás szervezetrendszerébe tartozik. Úgyszintén ezt jelzi a kormányuléseken való részvétel, bár ez – jellegénél fogva – inkább jogosultságnak tűnik, mintsem kötelezettségnek.

2. 2. 2. 2. Az autonómia személyi oldala

A személyi oldal a GVH elnöke tisztségének keletkezésére és megszűnésére vonatkozó szabályokat jelenti, de idetartoznak az összeférhetetlenségi szabályok, valamint a jogállás egyéb kérdései is. Ugyanezek a körülmények vizsgálandók a Versenytanács tagjainak és elnökének vonatkozásában is, így itt kell először érinteni a testületiség kérdését is.

A *GVH elnökét* a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre. Ugyanez vonatkozik a *két elnökhelyettesre* (akik közül az egyik egyben a Versenytanács elnöke), azzal a különbséggel, hogy a GVH elnöke tesz a személyükre javaslatot a miniszterelnöknek, aki azt egyetértése esetén továbbítja a köztársasági elnöknek. Újbóli kinevezésnek nincs akadálya azzal, hogy a Versenytanács elnöke esetében erre csak egyszer van lehetőség. Az Országgyűlés illetékes bizottsága a jelölteket nyilvánosan meghallgatja.⁶⁰

Szigorú szabályok vonatkoznak a megbízatás megszűnésére, a felmentésre, a tisztségre való méltatlanná, illetőleg alkalmatlanná válásra, valamint az összeférhetlenség eseteire és a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségre.⁶¹

Az elnök *díjazására és juttatásaira* a miniszterre, az elnökhelyettesek díjazására és juttatásaira pedig a közigazgatási államtitkárra vonatkozó szabályok vonatkoznak (a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény szerint).⁶²

Itt kell szót ejteni a *Versenytanács összetételéről*. A tagokra ugyanaz a szabály vonatkozik, mint a testület elnökére, azzal az eltéréssel, hogy a Hivatal elnöke közvetlenül, a miniszterelnök közreműködése nélkül tesz javaslatot az államfőnek személyükre. A tagok egy

⁶⁰ Versenytörvény 35. § (2)-(3) bek.

⁶¹ Versenytörvény 35. § (4)-(7) bek., ill. 40. §

⁶² Versenytörvény 42. §

alkalommal újra kinevezhetők. Felmentésükre és az összeférhetetlenségükre szintén részletes szabályok vonatkoznak.⁶³

Ezek a szabályok szintén a GVH autonómiáját hivatottak biztosítani. Kiolvasható belőlük, hogy a személyi kérdésekben a deklaráció szintjén az államfőnek van döntő szava, viszont a *javaslatétel révén a kormányfő jelentős befolyást gyakorol* e téren. Itt is látható az ilyen típusú szervekre jellemző kettősség, hiszen a kormányzat tulajdonképpen mégiscsak erőteljes jogosítványokkal rendelkezik. Ez alól *kivételt képez a Versenytanács*, amelynek összetételére a miniszterelnök nem rendelkezik befolyással, itt viszont a Hivatal elnökének van döntő szava, ami nem biztos, hogy szerencsés megoldás.⁶⁴ Az viszont mindenképpen hasznos, hogy a jogvitákat eldöntő Versenytanács összetételére a kormányzatnak nincs közvetlen befolyása.

Szimbolikus jellegű garanciája az autonómiának a *megbízatás időtartama*. A 6 éves periódus hosszabb, mint a 4 éves kormányzati ciklus – ebből kiolvasható a jogalkotó arra vonatkozó szándéka, hogy a kormányzati politikától függetlenítse a Hivatal működését, hiszen ezáltal a megbízatás túlnyúlik a Kormány hivatali idején. A szigorú felmentési szabályok pedig ehhez kapcsolódóan azt garantálják, hogy ne lehessen a hivatali idő lejártá előtt minden további nélkül leváltani (leváltatni) a GVH vezetőit.

2. 2. 2. 3. Az autonómia szakmai oldala

A továbbiakban a GVH, és ezen belül a Versenytanács feladatkörét és szakmai működését fogom röviden áttekinteni, ismét nem a teljesség igényével. A cél megint az, hogy az e területen fellelhető azon elemeket vegyem számba, amelyek az autonómiára utalnak.

A törvény mindenekelőtt kimondja, hogy a Hivatal számára *feladatot csak törvény írhat elő*, és ezzel kizárja az utasításadás lehetőségét.⁶⁵ Van olyan vélemény, amely ezt a rendelkezést praktikus megfontolásokkal magyarázza: ti. hogy a Hivatal jogalkalmazói feladatai olyan súlyúak és terjedelműek, hogy újabb feladatok előírása veszélyeztetheti a Versenytörvényben előírt feladatok ellátását.⁶⁶

Kimondja a törvény, hogy az elnök állapítja meg a GVH *Szervezeti és Működési Szabályzatát*.⁶⁷

⁶³ Versenytörvény 38. § (1) és (3) bek., ill. 40. §

⁶⁴ A problémáról lásd bővebben: NAGY (2003) 61. o.

⁶⁵ Versenytörvény 33. § (2) bek.

⁶⁶ Dr. KASZAINÉ dr. Mezey Katalin – Dr. MISKOLCZI BODNÁR Péter (1997): *Kézikönyv a versenyjogról*. HVG-ORAC, Budapest. 312. o.

⁶⁷ Versenytörvény 36. § (1) bek. c) pont

A szakmai tevékenység fontos iránya a *kvázi bíráskodási-jogalkalmazó tevékenység*, amelyet a Versenytanács lát el. Ennek során bírságot is kiszabhat.⁶⁸ A versenyfelügyeleti eljárás során a tagok csak a törvénynek vannak alárendelve, vagyis nem utasíthatóak.⁶⁹

Mivel a Hivatalnak értelemszerűen nincs felettes szerve, a *jogorvoslati* lehetőségek közül csak a bírósági út adott. A Versenytanácsnak az ún. ágazati vizsgálat eredményeként hozott, valamint az ügy érdemében hozott határozatát lehet bíróság előtt megtámadni.⁷⁰

2. 3. A Közbeszerzések Tanácsa

2. 3. 1. A közbeszerzés funkciói és intézményi megoldásai

A közbeszerzés az *állami támogatás- és versenypolitika egy olyan sajátos eszköze*,⁷¹ amelyet túlzott részletességgel eddig még nem elemeztek. Számtalan kézikönyv íródott viszont azzal a céllal, hogy a joggyakorlat számára eligazítást nyújtson ezen a meglehetősen bonyolult szabályozási területen. Arra viszont idáig nem sok figyelmet fordítottak, hogy a közbeszerzést az államigazgatás szervezetrendszere felől közelítsék meg.

Külön jogágnak semmiképpen nem nevezhető a közbeszerzés szabályrendszere, bonyolultságát azonban az adja, hogy mind a magánjog, mind a közjog sajátosságai megtalálhatók benne. Ezt a sajátosságot a téma eredendően kettős jellege adja. A közbeszerzés ugyanis egy különleges formája az állam gazdasági intervenciójának: amellett, hogy saját maga számára szerez be különböző áru- és szolgáltatásokat (az ajánlatkérőn keresztül), ezzel a tevékenységével beavatkozik a piaci folyamatokba. Megrendeléseivel egyes piaci szereplőket (a nyertes ajánlattevőket) bevételhez juttat, ráadásul mindezt költségvetési forrásokból teszi.

Ennek a sajátos állami gazdasági tevékenységnek az alapvető funkcionális hátterét az adja, hogy az államnak gondoskodnia kell azokról a javokról és eszközökről, amelyek feladatai ellátásához szükségesek. E tevékenysége során azonban szigorú szabályok szerint kell eljárnia.

⁶⁸ Versenytörvény 36./A. §

⁶⁹ Versenytörvény 38. § (2) bek

⁷⁰ Versenytörvény 36./A. § (4) bek., ill. 83-84. §

⁷¹ FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (2001): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Szerk. Osiris, Budapest. 36. o.

Melyek tehát a közbeszerzés szabályozásának fő indokai, vagyis a jogalkotó legfontosabb célkitűzései a szabályok megalkotása során?⁷² Mindenekelőtt az, hogy biztosítsa az államháztartási forrásokból lebonyolított beszerzések, tehát végső soron a közpénzek felhasználásának átláthatóságát, nyilvánosságát és hatékonyságát, valamint az esélyegyenlőségen alapuló tiszta verseny megvalósulását.⁷³

Mindezen funkciók megvalósításához olyan szervezetre van szükség, amely ellátja a közbeszerzéssel kapcsolatos gyakorlati teendőket, ehhez kapcsolódóan figyelemmel kíséri a közbeszerzések gyakorlati megvalósulását, és ellátja bizonyos érintett szervezetek, érdekcsoportok képviselését. E szerteágazó feladatok ellátása, valamint a tevékenység független gyakorlása érdekében kiemelt jogállású szervre van szükség.⁷⁴

Ha az *európai intézményi megoldásokat* nézzük, azt láthatjuk, hogy meglehetősen sokfajta szerv látja el a közbeszerzésekkel kapcsolatos központi teendőket. Az sem mondható általánosnak, hogy ezek a szervek a kormánytól független autonóm szervek lennének, bár ez sem példa nélküli.

Franciaországban egy központi koordináló szerv, a Közbeszerzések Központi Bizottsága látja el a fent részletezett feladatokat. Hasonló, autonómiával nem rendelkező szerv működik Németországban, a Gazdasági Minisztériumnak alárendelten. Olaszországban és Belgiumban a miniszterelnök felügyelete alatt működik közbeszerzési hatóság, és az USA-ban is a végrehajtó hatalom irányítja az igazgatásnak ezt az ágát, az elnöknek alárendelt költségvetési iroda útján.⁷⁵ A közép-európai térség viszonylag új demokráciái is általában kormányzati hatáskörben tartják a közbeszerzés igazgatását.⁷⁶

Nagy-Britanniában ellenben autonóm jellegű közigazgatási szerv végzi ezeket a feladatokat: a *Buying Agency* mindenekelőtt a közbeszerzések központi koordinációjával foglalkozik.⁷⁷

Mindezek alapján megállapítható, hogy a nemzetközi példák tükrében meglehetősen ritka megoldás született Magyarországon, amikor autonóm jogállású államigazgatási szervet hoztak

⁷² A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (továbbiakban: Közbeszerzési törvény) általános indokolása

⁷³ Más államok közbeszerzési szabályainak megalkotásánál is hasonló motívumok játszottak közre. Így a francia rendszer elemzésekor meg szokták említeni az adófizetők pénzének optimális felhasználását, a szigorúan ellenőrzött felhasználást és a szállítók közötti esélyegyenlőséget. Lásd VITAI Etelka (1994): *Betekintés a francia közbeszerzési modellbe*. In: Pénzügyi Szemle 6. szám. 451. o.

⁷⁴ Dr. DESSEWFFY Anna – Dr. KERESZTES Ferenc – Dr. NÉMETH Anita (1997): *Közbeszerzés: törvény és magyarázat*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest. 182-186. o.

⁷⁵ VITAI (1994) 454. o.

⁷⁶ CZUCZAI Jenő (2000): *Az Európai Unió követelményrendszere és a magyar közbeszerzési jog*. In: Jogtudományi Közlöny 2. szám. 61. o.

⁷⁷ Dr. VÁRHELYI Olivér – Dr. VARGA Katalin – Dr. KERESKES Pál (1998): *Közbeszerzés az Európai Unióban*. ITD – Hungary, Budapest. 133. o.

létre a közbeszerzés központi feladatainak ellátására. Az alábbiakban azt mutatom be, hogy melyek ennek a jogállásnak az autonóm elemei. Így lehetőség nyílhat arra, hogy kiderüljön: érdemes-e ezeket a feladatokat autonóm jogállású szerven keresztül megoldani (erre majd a Következtetések keretében térek ki).

2. 3. 2. A Közbeszerzések Tanácsának (KT) jogállása

2. 3. 2. 1. Az autonómia intézményi oldala

Az intézményi autonómia első vonásaként itt is megállapítható, hogy a KT létrehozásáról is *törvény* rendelkezik: a 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről.

Következő lépésben az *elnevezést* és a *költségvetési függetlenséget* kell megvizsgálni. A törvény kimondja, hogy a KT az Országgyűlés felügyelete alatt álló, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, mely a közbeszerzési törvényben meghatározott feladatkörében általános hatáskörrel rendelkezik.⁷⁸ A szűkebb elnevezésnek („központi költségvetési szerv”) itt sincs az autonómia szempontjából különösebb jelentősége, annál inkább a másik két kitételnek, amelyek az Országgyűléshez való viszonyra, illetve a gazdálkodásra, költségvetésre vonatkoznak (a feladatkör jellegével később foglalkozom).

A Tanács feladatköréről szóló rendelkezések között kifejezetten szerepel, hogy saját maga fogadja el költségvetési javaslatát és éves költségvetési beszámolóját.⁷⁹ Másrészt azt is leszögezi a törvény, hogy a Tanács költségvetését az éves központi költségvetésben elkülönítetten kell előirányozni, és ezen előirányzat terhére az Országgyűlés jóváhagyása nélkül év közben nem hajtható végre átcsoportosítás.⁸⁰ Ezek a szabályok kissé relatív jelleget kölcsönöznek a KT költségvetési autonómiájának. Egyrészt jogszabályi szinten semmi akadálya annak, hogy az Országgyűlés eltérjen a benyújtott javaslattól, és kisebb összegben határozza meg a költségvetési előirányzatot. Másrészt viszont ezt az előirányzatot igen szigorúan védi a törvény az esetleges beavatkozásoktól: gyakorlatilag önálló fejezetként kezeli azáltal, hogy az évközbeni átcsoportosítást a parlament jóváhagyásához köti.

A költségvetési függetlenség körében kell megemlíteni a Tanács bevételeivel kapcsolatos rendelkezéseket.⁸¹ A törvény által meghatározott igazgatási szolgáltatási díjakat,

⁷⁸ Közbeszerzési törvény 374. § (2) bek.

⁷⁹ Közbeszerzési törvény 379. § (1) bek. o) pont.

⁸⁰ Közbeszerzési törvény 374. § (3) bek.

⁸¹ Közbeszerzési törvény 393. § (2)-(5) bek.

rendbírságokat és bírságokat a Tanács jogosult beszedni, de nem rendelkezik azokkal maradéktalanul. A bírságok és rendbírságok összegének fele ugyanis a központi költségvetés központosított bevételeit képezi, a törvényben meghatározott elszámolási rend szerint. Ez kétségtelenül korlátozza a pénzügyi autonómiát. További korlátot jelent, bár szakmailag indokoltabbnak tűnhet, hogy az igazgatási szolgáltatási díjakat, továbbá a bírságnak és a rendbírságnak a Tanácsnál fennmaradó részét a törvényben előírt feladatok teljesítése során felmerülő kiadásokra kell fordítani.

Az intézményi autonómiának e szervnél is fontos összetevője a *végrehajtó és törvényhozó hatalommal való kapcsolattartás*. Szembetűnő, hogy a Kormány tekintetében nem találunk a törvényben erre vonatkozó rendelkezéseket: sem kötelességgént, sem lehetőséggént nem kerül szóba, de tiltás sem vonatkozik rá. Igaz, a törvény egyértelműen kimondja, hogy a Tanács csak az Országgyűlésnek van alárendelve.⁸² Ebből mindenesetre az a jogalkotói szándék szűrődik le, hogy minél távolabb tartsa a KT-t a Kormánytól.

Ezzel szemben részletes szabályok vonatkoznak az Országgyűlésnek benyújtandó évenkénti beszámolóra. Pontosán meghatározza a törvény, hogy mit kell tartalmaznia: a Tanácsnak a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatait, valamint tevékenységének leírását. Ezen felül megállapításokat kell tartalmaznia arra nézve, hogy a Közbeszerzési törvény szabályai mennyiben felelnek meg a gazdasági élet és az államháztartási szabályok követelményeinek, illetőleg milyen módon lehet biztosítani az ezekkel való összhangot. A beszámolót tájékoztatásul az Állami Számvevőszéknek is meg kell küldeni.⁸³

Ezek a szabályok azon felül, hogy a KT tevékenységének ellenőrzését teszik lehetővé, jelentős konzultatív jogosítványokat biztosítanak a Tanácsnak, főleg a jogalkotás jövőbeni irányainak befolyásolása tekintetében. Természetesen semmiféle szabály nem írja elő azt, hogy akár az Országgyűlés, akár a Kormány köteles figyelembe venni ezeket az észrevételeket. Ennélfogva fennáll a veszélye, hogy ez a szabály is elsősorban a deklaráció szintjén marad.

2. 3. 2. 2. Az autonómia személyi oldala

⁸² Közbeszerzési törvény 374. § (1) bek.

⁸³ Közbeszerzési törvény 379. § (2) bek.

A Tanács összetételénél nagymértékben érvényesül a részvétel és a delegálás elve. A 19 tag ugyanis három, azonos létszámú csoportból áll össze: az egyes közérdekű célok, az ajánlatkérők és az ajánlattevők képviselőiből, valamint az elnökből.⁸⁴ Az ajánlatkérők nagy része a Kormány irányítása alatt működő szervezet, ez indokolja tehát azt, hogy a KT-t függetlenné tegyék a Kormány befolyásától – egyes vélemények szerint ez tehát az autonóm jogállás egyik fő indoka.⁸⁵

A törvény részletesen meghatározza, hogy melyek azok a szervezetek, illetőleg személyek, amelyek, illetve akik delegálási joggal rendelkeznek.⁸⁶ Az általuk megbízott tagok legalább 2 évig látják el hivatalukat, és évente kötelesek beszámolni a delegáló szervezetnek vagy személynek tevékenységükről.⁸⁷

Az egyes közérdekű célok alatt a törvényességet, a verseny tisztaságát, a környezetvédelmi, valamint az állami gazdaságpolitikai érdekeket kell érteni. Ennek megfelelően az „illetékes” állami szervek és minisztériumok delegálhatnak tagokat a Tanácsba (legfőbb ügyész, a GVH elnöke, a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, valamint a gazdasági-, az igazságügy- és a környezetvédelmi miniszter).

A közbeszerzési eljárás *ajánlatkérői* nagyrészt kormányzati irányítás alatt álló szervezetek, de delegálási joggal rendelkeznek önkormányzati szövetségek, a gazdasági és szakmai kamarák és a Magyar Tudományos Akadémia is.

Az *ajánlattevők* érdekeit a munkáltatók országos érdekképviselői és a gazdasági kamarák által kijelölt személyek képviselik.

A törvény két *összeférhetetlenségi okot* határoz meg: az országgyűlési képviselőiséget és a büntetett előéletet.⁸⁸

A *Tanács elnöke* köztisztviselőnek minősül, és jogállására, illetményére (egyéb juttatásaira) a közigazgatási államtitkárra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A poszt jelentőségét mutatja, hogy esetében a törvény pontosan meghatározza a megbízatás időtartamát (5 év). Kinevezésére maga a Tanács jogosult, a jelenlévő tagok kétharmados szótöbbségével. Az elnök feladatai közé tartozik többek között az Országgyűlésnek történő beszámolás.⁸⁹

⁸⁴ Közbeszerzési törvény 375. § (1) bek.

⁸⁵ Dr. PATAY Géza (2001): *A közbeszerzés joga. Kommentár a gyakorlat számára.* HVG-ORAC, Budapest. 43. o.

⁸⁶ Közbeszerzési törvény 375. § (2)-(4) bek.

⁸⁷ Közbeszerzési törvény 375. § (6) és 376. § (2) bek.

⁸⁸ Közbeszerzési törvény 376. § (1) bek.

⁸⁹ Közbeszerzési törvény 377-378. §§

A testületiség személyi vonatkozásai körében kell szólni a *Közbeszerzési Döntőbizottságról*. Kvázi bíraskodó feladatairól a későbbiekben ejtek szót, a személyi autonómia körében elsősorban összetétele fontos.

A Bizottság tagjai a közbeszerzési biztosok. Kinevezésük, felmentésük és létszámuk meghatározása a Tanács feladata. A Bizottság elnökét és elnökhelyetteseit a Tanács választja, kétharmados többséggel, 5 évre. A Tanács irányában fennálló függőségét erősíti az a tény is, hogy működésének pénzügyi fedezetét a Tanács költségvetéséből kell biztosítani.⁹⁰

Látható tehát, hogy a Bizottság mind személyi, mind költségvetési értelemben erősen függ a Tanácstól. Ez persze garanciát jelent abban a tekintetben, hogy a Kormánytól nem függ.

A közbeszerzési biztosok köztisztviselők, és velük szemben a törvény szigorú szakmai követelményeket támaszt. Ugyanígy részletesen meghatározza a törvény az összeférhetetlenség eseteit is.⁹¹ Ezekkel a szabályokkal a jogalkotó nyilvánvalóan további garanciákat kívánt teremteni a független szakmai munka hátteréül.

2. 3. 2. 3. Az autonómia szakmai oldala

A szakmai tevékenység, vagyis a feladatkör ellátása általános keretétül szolgál a törvénynek azon rendelkezése, hogy a Tanács csak az *Országgyűlésnek van alárendelve, illetőleg annak felügyelete alatt áll*. E rendelkezések mellett szögezi le a törvény, hogy a Tanács feladatkörében *általános hatáskörrel* rendelkezik.⁹²

A törvény tételesen felsorolja, hogy milyen teendők tartoznak a Tanács *feladatkörébe*.⁹³ Szükségtelen itt ezt a kimerítő felsorolást részletesen ismertetni, elég csupán az autonómiára utaló elemek jelzése. Így kiemelendő, hogy fontos jogosítványai vannak a Tanácsnak a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogalkotásban (illetőleg jogszabályok módosításában), így például véleményezi a jogszabályok tervezeteit, vagy ajánlásokat készít, a végrehajtást megkönnyítendő. A Tanács adja ki a Közbeszerzési Értesítőt, mint hivatalos lapot, amelynek fontos szerepe van a közbeszerzésekkel kapcsolatos tájékoztatásban. Saját működése körében pedig fontos, autonómiára utaló elem, hogy maga fogadja el Szervezeti és Működési Szabályzatát, illetve egyéb, a működését érintő szabályzatait.

⁹⁰ Közbeszerzési törvény 395. § (2)-(4) bek.

⁹¹ Közbeszerzési törvény 399. §

⁹² Közbeszerzési törvény 374. § (1)-(2) bek.

⁹³ Közbeszerzési törvény 379. § (1) bek. a)-p) pont.

A Tanács függetlenségét hivatott védeni az a rendelkezés, amely kimondja, hogy *üzletszerű gazdasági tevékenységet nem folytathat, és vagyoni hozzájárulást semmilyen szervezettől vagy személytől nem fogadhat el, illetve részükre vagyoni hozzájárulást nem nyújthat.*⁹⁴ Annyiban sajátos ez a szabály, hogy az autonómiát nem kifejezetten a Kormányzat irányában védi, hanem éppen ellenkezőleg, a magánszféra, az ajánlattevők oldalától. Azt hivatott biztosítani, hogy a KT kizárólag költségvetési forrásokból gazdálkodhassék, és ne legyen befolyásolható anyagi okokból.

Szabályozza a törvény a Tanács (illetve a Bizottság) és más szervek kapcsolatát a közbeszerzéssel kapcsolatos ügyekben való eljárás során. Ilyenkor ugyanis a Tanács elnöke, illetve a közbeszerzési biztos megkeresésére *minden szervezet köteles 15 napon belül tájékoztatást adni.*⁹⁵

A szakmai tevékenység egyik jelentős területe a *kvázi bíráskodó tevékenység*, amelyet a Tanács egyik szervezeti egysége, a Közbeszerzési Döntőbizottság lát el. Feladata a közbeszerzésekkel és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos jogsértő vagy vitás ügyek miatti jogorvoslat intézése. Érdemi határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, ellenben annak felülvizsgálatát a bíróságtól lehet kérni, a közigazgatási perek szabályai szerint (az eljárási, valamint az eljárást felfüggesztő határozatot is meg lehet támadni a bíróság előtt).⁹⁶

Van olyan vélemény, mely szerint a Döntőbizottság a közbeszerzés intézményrendszerének legalább olyan fontos eleme, mint a Tanács, hiszen folyamatosan munkát végez, tagjai, a közbeszerzési biztosok pedig köztisztviselők, ellentétben a Tanács tagjaival.⁹⁷ Ezt a véleményt alátámasztja, hogy jogorvoslatként kizárólag a bírói út áll rendelkezésre, és ezzel a jogalkotó tulajdonképpen kiemeli az államigazgatás szervezetrendszeréből a Döntőbizottságot, és autonóm státuszt kölcsönöz neki. Annyi bizonyos, hogy a kvázi bíráskodó-jogalkalmazó tevékenység kifejezetten igényli a végrehajtó hatalomtól való függetlenséget. Erre a Tanács irányában is szükség van, amit az a rendelkezés fejez ki, hogy a közbeszerzési biztost a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény alapján nem lehet utasítani a jogorvoslati eljárás, illetőleg határozat vonatkozásában.⁹⁸ Az egyik legtipikusabb köztisztviselői kötelezettség, az utasításoknak való engedelmesség tehát nem köti a közbeszerzési biztosokat.

⁹⁴ Közbeszerzési törvény 393. § (1) bek.

⁹⁵ Közbeszerzési törvény 397. § (2) bek.

⁹⁶ Közbeszerzési törvény 395. § (1) bek., továbbá 345-346. §§

⁹⁷ DESSEWFFY – KERESZTES – NÉMETH (1997) 191. o.

⁹⁸ Közbeszerzési törvény 400. § (6) bek.

2. 4. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács

2. 4. 1. A bírósági igazgatás funkciói és intézményi megoldásai

A *bírósági szervezetrendszer igazgatása* olyan területe a közigazgatásnak, amely nem túlságosan kedvelt témája a közigazgatás-tudományi (vagy közigazgatási jogi) szakirodalomnak. Ez nemcsak a tudományos igényű értekezések és publikációk világára igaz, hanem a tankönyvekre és a leíró-összefoglaló jellegű munkákra is. A leggyakrabban használt általános részi tankönyv az autonóm jogállású államigazgatási szerveket tárgyaló részében még röviden sem jellemzi az OIT-ot, noha a másik három, ide tartozó szervnek szentel egy-egy bekezdést.⁹⁹ Hasonló a helyzet a közigazgatási jog különös részét tárgyaló tankönyvvel: meg sem említi a bíróságok igazgatását, mint az államigazgatás egy területét, noha a többi szervvel részletesen foglalkozik (lásd támogatáspolitikai, versenyfelügyelet és médiaigazgatás).¹⁰⁰ A magyar közigazgatás szervezetrendszerét vázlatosan bemutató Almanach pedig még az ún. kvázi kormányzati szervek körében sem tesz említést róla.¹⁰¹

Ennek a mellőzöttségnek az az oka, hogy az OIT esetében egy nagyon sajátos államigazgatási szervről van szó. Ez a szerv ugyanis egy olyan szervezetrendszer igazgatásáért felelős, amelyik *egy külön hatalmi ágot testesít meg*, ráadásul a harmadik hatalmi ágot, a bíraskodást. Arról a hatalmi ágról van tehát szó, amelyet a leginkább védeni kell a kormányzati befolyásolási szándékoktól, vagyis tulajdonképpen magától az államigazgatástól. Maga a bíraskodási tevékenység jellegében is különbözik a végrehajtástól, az igazgatástól.

Mindezek ellenére egy szervezetrendszeréről van szó, amelyet igazgatni kell valamilyen formában, a központi közigazgatáson belül. Ezért van szükség ennek a közigazgatási feladatnak a megvalósításánál autonóm jogállású államigazgatási szervre, amely *garantálni tudja az igazgatási feladatok hatékony megvalósítását, ugyanakkor biztosítja a Kormánytól való függetlenséget*. Ahhoz, hogy kiderüljön: sikerült-e ezt a célt elérni, érdemes egy rövid *történeti áttekintést tenni*.

1989 előtt az igazgatási jogkörök az Igazságügy-minisztérium kezében voltak, azonban a rendszerváltozáskor nagymértékű decentralizáció következett be. Az 1990-es évek első

⁹⁹ FAZEKAS – FICZERE (2003) 95-96. o.

¹⁰⁰ FICZERE – FORGÁCS (2001)

¹⁰¹ DUDÁS – HAZAFI (1996) 24-36. o.

felében az államigazgatási jogosítványok (pl. kinevezés, felmentés, gazdálkodás) gyakorlatilag a megyei bírósági elnökökhöz kerültek. A helyzetet jól példázza, hogy 1989 és 1997 között 80-ról 2-re csökkent azoknak az IM-tisztviselőnek a száma, akik a bíróságok központi igazgatásával foglalkoztak.¹⁰²

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) meghozatalával megváltozott a bíróságok központi, ún. külső igazgatásának rendszere: létrejött az Országos Igazságszolgáltatási Tanács. A szabályozás célja a harmadik hatalmi ág szervezeti függetlenségének biztosítása volt.¹⁰³ Másrészt igyekeztek nagyon komolyan venni a centralizációt a bíróságok igazgatása tekintetében, annak érdekében, hogy a bíróságok egységes elvek alapján működjenek Magyarországon. Ennek eredményeképpen olyan rendszer jött létre, amelyben az OIT korlátlan igazgatási jogosítványokkal rendelkezik a megyei bírósági elnökök felett.¹⁰⁴

Az OIT jogállásának elemzése előtt érdemes áttekinteni, hogy milyen *főbb intézményi megoldások* alakultak ki a bírósági igazgatás területén. Egy témába vágó elemzés szerint e szervezetek kialakulása, fejlődése 4 lépcsőben írható le.¹⁰⁵

Az első generációnak azok a klasszikus személyi tanácsok tekinthetők, amelyek a II. világháború után jöttek létre pl. Németországban, Ausztriában és Franciaországban. Viszonylag szűkre szabott hatáskörrel rendelkeztek, elsősorban személyi kérdésekben (bírák kiválasztása, előmenetele) kaptak döntési jogkört. Több helyen, így Franciaországban az államfőnek jelentős befolyást biztosítottak e tanácsok életében, pl. a tagok kinevezése terén.¹⁰⁶

A második generációs tanácsok a múlt század második felében jöttek létre a dél-európai diktatúrák felbomlása után, Portugáliában, Spanyolországban és Görögországban. Ezek már szélesebb hatáskörrel rendelkeztek elődeiknél, de költségvetési kérdésekben nem dönthettek.

Az 1989-es kelet-európai rendszerváltozások idején jöttek létre a harmadik generációs tanácsok Csehországban és Lengyelországban, amelyek szintén elsősorban személyi kérdésekben döntöttek.

A negyedik generációs tanácsok közé tartozik a magyar OIT is, egyes USA-tagállami és braziliai személyi tanácsok mellett, amelyek meglehetősen széles hatáskörrel rendelkeznek.

¹⁰² ZANATHY János (1999): *A bírósági reform a gyakorlatban: az Országos Igazságszolgáltatási Tanács első éve*. In: Collega 5. szám. 40-41. o. A szerző szerint – kis túlzással – Magyarország ekkor szövetségi államként működött e tekintetben.

¹⁰³ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény indokolása

¹⁰⁴ ZANATHY (1999) 41. o.

¹⁰⁵ ZANATHY (1999) 42-43. o.

¹⁰⁶ BERÉNYI (2003) 175. o.

Ezek tehát, valamennyi igazgatási jogosítvány birtokában, kvázi bírósági öngazgatási szerveknek tekinthetők. Adódik a kérdés, hogy milyen jogalkotói szándék indokolta ezekben az országokban, de mindenekelőtt Magyarországon a nagy mértékű centralizációt és a széles hatáskör telepítését? Elsősorban a hátralékok „ledolgozása” és a bírósági eljárások elhúzódásának megszüntetése.

Összegezve tehát: ha a már korábban megismert motívumok és funkciók rendszerében akarjuk elhelyezni a bíróságok igazgatásának intézményi megoldásait, akkor több elemet kell kiemelnünk: a bírói függetlenségnek, mint alkotmányos alapelvnek a biztosítását,¹⁰⁷ valamint ehhez szorosan kapcsolódva a depolitizálás és a participáció követelményét. Az elkövetkezendőkben azt vizsgálom meg, hogy a magyar igazgatási szerv, az OIT esetében ez hogyan valósul meg.

2. 4. 2. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) jogállása

2. 4. 2. 1. Az autonómia intézményi oldala

Az OIT az egyetlen autonóm jogállású államigazgatási szerv, amelyet az *Alkotmány* nevesít. Az alaptörvény ugyanis a bíróságok igazgatásának feladatát bízta rá (de emellett nem zárja ki, sőt kimondja a bírói önkormányzati szervek közreműködését).¹⁰⁸ Az alkotmányos rendelkezést részletezi tovább a Bsz., amikor IV. fejezetében (34-59. §) megállapítja a bíróságok igazgatására vonatkozó pontos szabályokat.

Sem az Alkotmány, sem a Bsz. nem tartalmaz elnevezést, tágabb kategóriát az OIT-ra nézve (pl. költségvetési szerv). A törvény csupán alapvető feladatait sorolja fel, és kimondja jogi személyiségét.¹⁰⁹ Ez az eddig tapasztaltak alapján egyedülálló megoldásnak tűnik, mégsem lehetne azt állítani, hogy sokkal több garanciát jelentene az autonómia szempontjából, mint pl. a „központi költségvetési szerv” elnevezés. Tulajdonképpen ugyanez a helyzet az OIT irányítása alatt működő *Hivatal* esetében, amelyet azonban már pontosabban megnevez a törvény: önállóan gazdálkodó, kincstári körbe tartozó központi költségvetési

¹⁰⁷ Alkotmány 50. § (3) bek.

¹⁰⁸ Alkotmány 50. § (4) bek.

¹⁰⁹ Bsz. 34. § (1)-(2) bek.

szervnek minősíti.¹¹⁰ Ez arra enged következtetni, hogy inkább a Hivatal nevezhető közigazgatási szervnek, mintsem maga az OIT.

Több garanciát találunk az autonómiára a *költségvetésre* vonatkozó rendelkezések között.¹¹¹ Az OIT feladatköréről szóló rendelkezések között szerepel ugyanis a bírósági fejezetre vonatkozó költségvetési javaslat, illetve beszámoló elkészítése és Kormányhoz való benyújtása. Ezzel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy ha eltérés van a javaslat és a Kormány által az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslat között, akkor azt a Kormány köteles megindokolni, továbbá feltüntetni az eredeti javaslatot. Ez bátran nevezhető garanciális jellegű szabálynak, noha nem teszi kötelezővé a Kormány számára, hogy fogadja el az OIT javaslatát. Mégis, az indokolási kötelezettség előírása egyfajta korlátot szabhat egy esetleges önkényes kormányzati befolyásolási kísérletnek.

Ebben a körben mondja ki a törvény, hogy az OIT gyakorolja a bírósági fejezet gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat, illetve közvetlenül irányítja a belső ellenőrzést és a bírósági fejezet felügyeleti, pénzügyi ellenőrzését. A Hivatal pedig önállóan gazdálkodik.

Az intézményi autonómiának fontos összetevője az *Országgyűléssel és a Kormánnyal való kapcsolattartás rendszere*.¹¹² Fontos jogosítvány, hogy kezdeményezheti a bíróságok feladatkörét érintő jogszabályok megalkotását, emellett viszont kötelessége, hogy véleményezze a bíróságokat érintő jogszabályok tervezeteit. Ezek a rendelkezések mindenekelőtt a Kormánnyal való kapcsolat jellegét határozzák meg, és az OIT egyik legfőbb eszközét jelentik, hiszen a harmadik hatalmi ág ezáltal befolyásolhatja az őt érintő jogi szabályozás tartalmát. Ezzel szemben a törvényhozás ellenőrzési lehetőségét teremti meg az a rendelkezés, hogy a Tanács elnöke évente tájékoztatja az Országgyűlést a bíróságok általános helyzetéről és az OIT igazgatási tevékenységéről.

Látható, hogy az autonómiát az intézményi vonatkozásban az Országgyűléshez való szorosabb viszonyon keresztül teremti meg a jogalkotó, és igyekszik a Kormánytól általában elkülöníteni a Tanácsot. Ez a megoldás az általában stabil kormánytöbbség ismeretében némiképp féloldalasnak tűnik.

2. 4. 2. 2. Az autonómia személyi oldala

¹¹⁰ Bsz. 34. § (3), illetve 54. §

¹¹¹ Bsz. 39. § b), c) és g) pontok, valamint 54. §

¹¹² Bsz. 39. § e) pont és 47. §

Az OIT létszámáról és összetételéről a törvény részletes rendelkezéseket tartalmaz.¹¹³ A 15 tagú testület meglehetősen heterogén összetételű: többsége bíró (9 fő), akiket a bírák küldöttértekezlete választ. Tagja továbbá az igazságügy-miniszter, a legfőbb ügyész, az Országos Ügyvédi Kamara elnöke, az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, valamint Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága által kijelölt egy-egy képviselő. Elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke. A törvény hosszan szabályozza a választás és a küldöttállítás szabályait, valamint azt, hogy ki nem választható taggá a bírák közül.

A delegált tagok kilétét megvizsgálva megállapítható, hogy a másik két hatalmi ág és az igazságszolgáltatás többi fontos ágazatának képviselői kapnak helyet a testületben. A törvényhozás részéről természetesen politikusok válnak taggá. A garanciát az igazságszolgáltatás függetlenségére az jelentheti, hogy a testületben az elnökkel együtt még így is túlnyomó (kétharmados) többségben vannak a bírák.

Az *elnök* a Legfelsőbb Bíróság elnöke, akit az Országgyűlés választ. E szabályon keresztül szintén a törvényhozás befolyása érvényesül, amit az a rendelkezés old, hogy az OIT előzetes véleményt nyilvánít az LB elnökének tisztségére jelölt személyéről és az elnökhelyettes személyéről. Ez egy konzultatív jogosítvány (a törvényhozás irányában), elsődleges jelentősége mégis személyi, és nem intézményi értelemben van.

A *választott tagok jogállását* a törvény nagyon szigorúan szabályozza.¹¹⁴ Nem hívhatóak vissza, fegyelmi eljárás ellenük csak az OIT hozzájárulásával indítható, és pontosan meghatározottak azok az esetek, amikor tagságból eredő jogaikat és kötelességeiket nem gyakorolhatják. Ugyanez érvényes a tisztség megszűnésére is.

Külön szabályok vonatkoznak az *OIT Hivatala vezetőjére*, aki hivatásos bíró.¹¹⁵ Pályázat alapján, határozatlan időre nevezi ki az OIT, és pontos rendelkezések vonatkoznak arra, hogy ki nem nevezhető ki erre a tisztségre, valamint a tisztség megszűnésére.

A választott tagok és a hivatalvezető jogállására vonatkozó szabályok azt mutatják, hogy a bíróságok igazgatását a jogalkotó egy alapvetően önkormányzati jellegű szerv keretében kívánta megoldani. Igyekezett lehetőleg kizárni minden olyan befolyást, amely nem a bíróságok felől jön, és már-már hermetikusan elzárni a harmadik hatalmi ágat mindennemű igazgatási befolyástól. Míg tehát az intézményi vonások tágabb teret engednek a törvényhozásnak és a végrehajtásnak, addig ezen hatalmi ágak személyi befolyása meglehetősen korlátozott.

¹¹³ Bsz. 35-38. §

¹¹⁴ Bsz. 48-53. §

¹¹⁵ Bsz. 56-59. §

2. 4. 2. 3. Az autonómia szakmai oldala

A korábbiakban már utaltam arra a véleményre, mely szerint az OIT egy *kvázi bírói önigazgatási szerv*, amelyet mindenekelőtt hatékonysági szempontokat szem előtt tartva hoztak létre.¹¹⁶ Ebből következően, mint majd látni fogjuk, a testületi jelleg ellenére itt nem a kvázi bíraskodó tevékenység jelenik meg kollektív formában. Ilyen funkciót ugyanis az OIT esetében nem találunk.

A törvény szerint az OIT a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával ellátja a *bíróságok igazgatásának központi feladatait, és felügyeletet gyakorol az ítélőtábla és a megyei bíróság elnökének igazgatási tevékenysége felett.*¹¹⁷ Ezt a funkció-meghatározást egy hosszú felsorolás részletezi.¹¹⁸ Ebben szerepel többek között a munkáltatói és személyügyi jogkör gyakorlása, a Szervezeti és Működési Szabályzat megállapítása, a Hivatal tevékenységének irányítása, valamint a bíróságokra nézve kötelező szabályzatok, ajánlások és határozatok megalkotása-meghozatala stb. Idetartozik továbbá az OIT által gyakorolt különböző vezetői kinevezési és felmentési jogosítványok területe, az ítélőtáblák, a megyei bíróságok, a kollégiumok és a Hivatal vonatkozásában, valamint a különböző vizsgálatok elvégzésének joga, és ennek alapján intézkedések megtétele. Az OIT kivételesen még egyes ügyek soron kívüli intézését is elrendelheti valamely tagjának kezdeményezésére, amennyiben az a társadalom széles körét érinti, vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű.¹¹⁹

A szakmai autonómia értékeléseként megállapítható, hogy *alapvető ellentmondás feszül ezen kiterjedt igazgatási jogkörök és az OIT testületi jellege között.* Egy bírákból, érdekképviseleti vezetőkől és politikusokból álló testület ugyanis értelemszerűen nem alkalmas arra, hogy operatív bürokratikus-ügyintéző munkát végezzen. Az államigazgatási feladatokat valójában a Hivatal végzi, ennél fogva ő tekinthető inkább államigazgatási szervnek, mintsem a Tanács.

A Hivatal vezetője hivatásos bíró, így rá a bírákra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni (eltérő rendelkezés hiányában), és nem lehet egyben az OIT tagja, vagy a tag közeli hozzátartozója.¹²⁰ Mint a Hivatalba beosztott bírák egyike, ítélkezési tevékenységet

¹¹⁶ ZANATHY (1999) 43. o.

¹¹⁷ Bsz. 34. § (1) bek.

¹¹⁸ Bsz. 39. § (1) a)-r) pontok

¹¹⁹ Bsz. 40. § (2) bek., valamint 41. §

¹²⁰ Bsz. 56. § (1) bek., illetve 57. § a)-c) pontok

nem folytathat.¹²¹ Ezek a szabályok a hivatalvezető igazgatási munkájának ellátását szolgálják, ennek során ugyanis el kell különülnie az érdemi döntéseket meghozó Tanácstól, valamint az igazgatottak szférájától (vagyis maguktól a bíraktól).

Mi tehát akkor az OIT funkciója? A jelek szerint nem kifejezett államigazgatási feladatok ellátása, a szó szoros értelmében vett végrehajtás, hiszen azt az erre alkalmasabb, bürokratikus felépítésű Hivatal végzi. Jobb híján tehát *egy olyan sajátos (vagy kvázi) államigazgatási szervnek lehet tekinteni, amely egy önálló hatalmi ág (a bíróságok) többi hatalmi ággal való kapcsolattartásának fóruma*. Jellegében tehát alapvetően konzultatív, és semmiképpen sem adminisztratív, vagy kvázi bíraskodó feladatokat ellátó szerv.

2. 5. Az Országos Rádió és Televízió Testület

2. 5. 1. A médiafelügyelet funkciói és intézményi megoldásai

Az elmúlt két évszázadban számos változata alakult ki a média világába történő állami beavatkozásnak. Hogy ezek közül melyik érvényesült, melyik volt domináns egy adott korszakban, az nagyon sok mindentől függ: a történelmi adottságoktól, hagyományoktól, a társadalom szerkezetétől, a politikai kultúrától stb. Az általánosság szintjén azonban elkülöníthető *négy modell*, amely meghatározza a fejlődési irányokat Európában.¹²²

A *szocialista ideológia* szerint a tömegtájékoztatás állami feladat, ennél fogva a média tulajdonosa és irányítója maga az állam, pontosabban a párt. Ebben a rendszerben előzetes és nagyon szigorú cenzúra működik.

Az *autoriter (tekintélyelvű) teória* szerint a média magánkézben van ugyan, de fölötté szoros állami ellenőrzés érvényesül, utólagos és közvetett eszközökkel. Ez főleg engedélyezés és bírságolás révén valósul meg.

A *liberális koncepció* szerint a média elsődleges feladata a tájékoztatás, és az állampolgárok (a fogyasztók) képesek maguk eldönteni, hogy az információkat honnan, milyen csatornákon szerzik be. A rendszer piaci alapon működik, az állam szerepét a minimálisra szorítva.

¹²¹ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 39. § (1) bek.

¹²² TEMESI István (2001): *A hírközlés és a közigazgatás*. In: Közigazgatás és a gazdaság. Szerk. Lőrincz Lajos. Unió, Budapest. 474-475. o.

Ezzel szemben a *társadalmi felelősség teóriája* nagyobb állami szerepvállalást tart kívánatosnak a média világában. Szerinte a piaci logika gyakran a társadalmi érdekek, elsősorban a sokoldalú és objektív tájékoztatás ellen hat, emiatt pedig az államnak be kell avatkoznia, és „helyes útra kell terelnie” a médiát.

Ha a *történeti fejlődés ívét* nézzük, akkor megállapíthatjuk, hogy a kezdeti liberális koncepciót egyre inkább a nagyobb állami szerepvállalás ideológiája váltotta fel. Ez nem csak a diktatórikus berendezkedésű államokra volt igaz, hanem a nyugat-európai demokráciákra is. Ezek az országok a 20. század második felében a tekintélyelvű, majd pedig az enyhébb, demokratikusabb jellegű társadalmifelelősség-koncepció mellett tették le a voksukat. A fő cél ekkor már a pluralizmus és a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének érvényesítése, valamint a monopóliumok létrejöttének megakadályozása. A szólásszabadság, az újságírói autonómia védelme kiegészült tehát egyfajta sajátos fogyasztóvédelmi szemlélettel.

A 20. század végén, az elektronikus médiumok megjelenésével és térhódításával még nagyobb jelentősége lett az állami beavatkozás mértékének vagy hiányának. Természetesen nem lehet azt állítani, hogy a fokozott állami beavatkozás a média minden területén egyformán érvényesült. Különbséget kell tenni – ma már – ugyanis *közzszolgálati és kereskedelmi (vagy magán-) média* között. Előbbi esetében ugyanis a műsorszórás és -szerkesztés állami monopólium, és a finanszírozás is állami forrásokból történik. Működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat törvény állapítja meg. A kereskedelmi médiumok ezzel szemben magánkézben vannak, és működésüknek csak nagyon tág kereteit határozza meg az állami jogi szabályozás (pl. frekvenciák elosztása).¹²³

A kérdés ezek után az, hogy az *állam milyen közigazgatási intézményt működtet* annak érdekében, hogy ezt a területet igazgassa?

A *kulturális szabadságjogok területe* (pl. szólás- és sajtószabadság) *meglehetősen érzékeny terület*, ahol fokozott mértékben van szükség a depolitizálásra és a participáció elvének érvényesülésére. Emiatt a legtöbb államban erre a célra autonóm jogállású államigazgatási szerveket létesítenek, esetleg közjogi jogállású közintézeteket. A cél mindenképpen a kormányzati politikától való nagyfokú függetlenség biztosítása.¹²⁴

Azt, hogy ennek a megvalósítása mennyi nehézségbe ütközhet, *Franciaország példája* bizonyítja. Az 1981-ben létrejött szervet (Audiovizuális Kommunikáció Főhatósága) 1986-ban megszüntették, mivel számtalan politikai támadás érte, elsősorban feltételezett és

¹²³ TEMESI (2001) 475-476. o. A szerző itt szűkebb értelemben rádióról és televízióról beszél, vagyis elektronikus médiáról.

¹²⁴ BERÉNYI (2003) 302. o.

valóságos kormányzati befolyásolási kísérletek miatt. Helyette létrehozták a Kommunikációs és Szabadságjogok Nemzeti Bizottságát, majd pedig az Audiovizuális Főtanácsot, mint független közigazgatási hatóságot, amelynek jelentős szabályozó jogosítványokat biztosítottak. Ezeknek a szervezeteknek a feladata egyaránt a pluralizmus és a politikai egyensúly érvényesítése, valamint a nézők szabad választási lehetőségének biztosítása.¹²⁵

*Magyarországon alkotmányos rendelkezések rögzítik azokat a szabadságjogokat, amelyek védelméért az állam felelősséggel tartozik. Ilyen szabadságjogok a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, valamint a sajtó szabadsága. Ezek érvényesüléséhez azonban meg kell teremteni a megfelelő intézményi hátteret, és ezt is az Alkotmány teszi az állam feladatává, amikor kimondja, hogy kétharmados törvényben kell gondoskodni – többek között – a közszolgálati rádió és televízió felügyeletéről.*¹²⁶

A fenti alkotmányos rendelkezéseket a *rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Médiatörvény)* konkretizálja, amikor meghatározza a közszolgálati médiafelügyelet fő funkcióit: a sajtószabadság védelme és előmozdítása a műsorszolgáltatók piacra lépésének elősegítésével, a tájékoztatási monopóliumok lebontásával és újak létrejöttének megakadályozásával, valamint a műsorszolgáltatók függetlenségének védelmével.¹²⁷

2. 5. 2. Az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) jogállása

2. 5. 2. 1. Az autonómia intézményi oldala

Az Országos Rádió és Televízió Testület *létrehozásáról* nem egyszerűen törvény, hanem végső soron – ha nem is *expressis verbis* – maga az Alkotmány rendelkezik, amikor kimondja, hogy „a közszolgálati rádió, televízió [...] felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”¹²⁸ Látható, hogy az Alkotmány kiemelt jelentőséget tulajdonít a fent említett alkotmányos jogok intézményi

¹²⁵ BALÁZS (1989) 123. o. és AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard: *Közjog (Alkotmányjog, közsabadságok, közigazgatási jog)* 1995. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest. 260. o.

¹²⁶ Alkotmány 61. § (1)-(2) és (4) bek.

¹²⁷ Média törvény 31. § (1) bek.

¹²⁸ Alkotmány 61. § (4) bek.

háttérének. Ezt nemcsak az alaptörvényi szabályozás ténye mutatja, hanem az is, hogy az alkotmányozó kétharmados többséget kíván meg a médiatörvény meghozatalához.

Az ORTT-re vonatkozó részletes szabályokat a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Médiatörvény) állapítja meg (31-52. §).

Ami az ORTT *elnevezését* illeti, tulajdonképpen ugyanaz a helyzet, mint az eddig vizsgált szervek esetében: önmagában nem fejezi ki az autonóm jogállást, ugyanakkor tartalmaz utalásokat a költségvetési önállóságra. A törvény szerint a Testület az Országgyűlés felügyelete alatt álló, önálló jogi személy.¹²⁹ Az egyik alárendelt szerv, a Panaszbizottság esetében még ilyen meghatározást sem találunk, csupán feladatainak felsorolását, míg a Műsorszolgáltatási Alapot a törvény elkülönített pénzalapként határozza meg.¹³⁰

Az elnevezéssel szorosan összefügg tehát a *költségvetési autonómia* kérdésköre.¹³¹ A törvény értelmében a Testület a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályok értelemszerű alkalmazásával gazdálkodik. Ez azt jelenti, hogy háttérjogszabályként alkalmazni kell az államháztartási törvényt, azonban a Médiatörvény olyan kivételeket tesz ezen általános szabályok alól, amelyek az autonómiát erősítik.

Ilyen különleges rendelkezés, hogy az ORTT költségvetését az Országgyűlés külön törvényben fogadja el. Az erre vonatkozó javaslatot maga a Testület készíti el, és az Országgyűlés szakbizottsága terjeszti elő. Másrészt külön meghatározza a törvény ezen költségvetés forrásait, ezek pedig a Műsorszolgáltatási Alapnak a törvény 77. § (3) bekezdésében meghatározott bevételei, pl. műsorszolgáltatási díj, üzembentartási díj, kötbér, kártérítés, bírságok. Leszögezi továbbá a törvény, hogy a testület az új költségvetés jóváhagyásáig a korábbi jóváhagyott költségvetése alapján működik.

Ezek a szabályok az autonómiát annyiban szolgálják, hogy a külön törvénnyel a Testület költségvetése kikerülhet a költségvetési törvényt övező általános politikai alkuk köréből, de igazi jelentősége a források körének pontos meghatározásának van. A stabilitást szolgálja továbbá egy esetleges költségvetési exlex állapot lehetőségének kizárása.

Részletes szabályokat tartalmaz a törvény az *Országgyűléssel való kapcsolattartásról*. Kimondja, hogy az ORTT figyelemmel kíséri a sajtószabadság alkotmányos elveinek érvényesülését, és erről tájékoztatást is kell adnia az Országgyűlésnek.¹³² Ezt a beszámolót minden év március 1-ig kell megküldenie a törvényhozásnak, és a törvény tételesen

¹²⁹ Médiatörvény 32. § (1) bek.

¹³⁰ Médiatörvény 47. § és 77. § (1) bek.

¹³¹ Médiatörvény 32. § (1)-(2) bek.

¹³² Médiatörvény 31. § (1) bek.

meghatározza azokat a témákat, amelyeket a beszámolónak érintenie kell. A beszámolót ezenkívül a Művelődési Közlönyben közzé kell tenni.¹³³

A testület feladatainak részletes felsorolásánál is találhatóak konzultatív elemek: egyes jogszabálytervezetek véleményezése, állásfoglalások, javaslatok kidolgozása, valamint részvétel az ezzel kapcsolatos döntések előkészítésében.¹³⁴ Ezeknél a pontoknál már a Kormánnyal való kapcsolattartás is megjelenik, de ez természetesen semmiféle alá-fölérendeltségi viszonyt nem teremt ilyen irányban.

Összességében tehát, az intézményi autonómia áttekintése után *egy, csak a Parlamentnek felelős, önálló költségvetési szerv* képe rajzolódik ki. Az autonómia szakmai oldalának bemutatásánál az ORTT kettős arculatának másik fele fog előtűnni, mégpedig egy hatósági jogkörökkel rendelkező államigazgatási szervé, amelyik a média sajátos „főfelügyelője”-ként, vagy „Alkotmánybíróságaként” tevékenykedik.¹³⁵

2. 5. 2. 2. Az autonómia személyi oldala

A személyi oldal egyik fontos aspektusa az ORTT *összetétele és a tagok választásának* szabályai.¹³⁶ A tagokat és a Testület elnökét (minimum 5 főt) az Országgyűlés választja 4 évre. A tagok és az elnök nem visszahívhatók. A jelölteket a törvényhozás illetékes bizottsága meghallgatja.

Eltérnek a jelölés szabályai az egyszerű tagok és az elnök esetében. Előbbieket az országgyűlési frakciók jelölik (1-1 személyt), utóbbit viszont a köztársasági elnök és a miniszterelnök együttesen. Ez azt jelzi, hogy a törvényalkotó kiemelt szerepet szánt az elnöknek, hiszen az együttes jogállás egyeztetési kötelezettséget teremt az államfő és a kormányfő között. Mindezt megerősítik a díjazásra és egyéb járandóságra vonatkozó szabályok, amelyek szerint az elnök miniszteri, a tagok pedig közigazgatási államtitkári jogállást élveznek.¹³⁷

¹³³ Média törvény 43. § (1)-(2)

¹³⁴ Média törvény 41. § (1) e) és j) pontok

¹³⁵ CSEH Gabriella – SÜKÖSD Miklós (1999): *Média jog és -politika Magyarországon. I. kötet: Média jog.* Új Mandátum, Budapest. 60-61. o.

¹³⁶ Média törvény 33. § (1)-(5) bek.

¹³⁷ Média törvény 39. § Itt további jelentős kedvezményeket ír elő a törvény a szabadságra és az egészségügyi ellátásra stb. vonatkozóan.

A törvény az *összeférhetetlenségi okok*nak igen bonyolult rendszerét építi ki, amelynek részletes bemutatása szükségtelen.¹³⁸ Azon túl, hogy a jelölteknek relatíve szigorú követelményeknek kell megfelelniük (magyar állampolgárság, felsőfokú végzettség, büntetlen előélet, min. ötéves szakmai gyakorlat), az összeférhetetlenségi okokat alapvetően három kategóriába lehet sorolni: *államszervezeti-államigazgatási* (országgyűlési képviselőség, Kormány tagja stb.), *politikai* (párt tisztségviselője) és *szakmai okok* (az igazgatottak, tehát a műsorszolgáltatók, -terjesztők és lapterjesztők, valamint a közalapítványok irányában fennálló okok) csoportjára. Ezekből a csoportokból jól látszik, hogy melyek azok a szférák, amelyek befolyásától meg kell óvni a médiafelügyelet szervezetét annak érdekében, hogy valóban pártatlanul tudja végezni a munkáját.

Ide tartoznak még a *megbízatás megszűnésének szabályai*.¹³⁹ Innen az autonómia szempontjából egyetlen kitételt érdemes kiemelni: ha a Testület elnökének a megbízatása szűnik meg, azt a köztársasági elnök és a miniszterelnök együttesen állapítja meg, kivéve azt az esetet, amikor az összeférhetlenségi okot nem szünteti meg.¹⁴⁰ Ez egyértelműen az elnök jogállásának kiemelt voltát jelzi, és ezen keresztül a Testület függetlenségének hangsúlyozását.

Az autonómia személyi garanciáit összegezve az elnök kiemelt jogállásán túl szembetűnő, hogy noha a 4 éves ciklus számszerűleg megegyezik a parlamenti és kormányzati ciklus 4 évével, de nem esik egybe azzal, ugyanis van a kettő között 2 év fáziskésés. Ez az eltolódás szintén a Testület kormányzattól való függetlenítésének irányába hat.

Feltűnő az is, hogy a jelölés és a választás folyamatában meghatározó a parlamenti pártok, pontosabban a képviselőcsoportok befolyása.¹⁴¹ Ez sok szempontból viszonylagossá teszi a jogszabályok szintjén meglévő és garanciákkal körülbástyázott autonómiát, hiszen napi politikai harcok színterévé teszi az ORTT-t. Ez már csak azért is kikerülhetetlen jelenség, mivel a pártpolitikai küzdelmek során még mindig nagy jelentősége van annak, hogy a közszolgálati médiumok felett ki gyakorol felügyeletet.

Érdemes kitérni arra, hogy a személyi kérdések körében nagyon részletes a törvényi szabályozás, talán túlságosan is. Ez különösen igaz a jelölés, a választás és az összeférhetetlenség szabályaira, tehát azokra a kérdésekre, amelyek politikailag leginkább kényesek. Ez azt a szándékot mutatja, hogy a jogalkotó – ismerve a szabályozási terület

¹³⁸ Médiatörvény 34-35. §

¹³⁹ Médiatörvény 37-38. §

¹⁴⁰ Médiatörvény 37. § (2) bek.

¹⁴¹ CSEH – SÜKÖSD (1999) 62. o.

politikailag problémás voltát – igyekezett jó előre minden konfliktust a jogszabály szintjén kizárni. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ez nem minden esetben sikerült.

2. 5. 2. 3. Az autonómia szakmai oldala

Az intézményi autonómia tárgyalásánál már utaltam az ORTT kettős jellegére. Akkor úgy mutattam be, mint a Parlamentnek alárendelt költségvetési szervet. A továbbiakban a *Testület hatósági jellegén* lesz a hangsúly, tehát mint államigazgatási szerv fog megjelenni.

Az autonómia alapvető biztosítója e szerv esetében is az, hogy a törvény garanciaként kimondja: *a tagok csak a törvénynek vannak alárendelve, és tevékenységük körében nem utasíthatók.*¹⁴²

Nem szabályozza részletesen a törvény a hivatali működést, kimondja viszont, hogy a *Testület hivatali szerve az Iroda.*¹⁴³

A Testület *feladatkörét* a törvény nagyon részletesen meghatározza.¹⁴⁴ Ezek közül a legfontosabbak egyrészt a különböző hatósági jogosítványok (pl. díjmegállapítás, bírság kiszabása), a médiumok feletti felügyelet gyakorlása, pl. a műsorszolgáltatási szerződések megkötése, valamint a rádiók, televíziók és műsorelosztók nyilvántartásának vezetése. Ennek során, feladatainak ellátásában szervei segítik: a Panaszbizottság, a műsorfigyelő és -elemző szolgálat és a Műsorszolgáltatási Alap. Az Országgyűlés által alapított közalapítványok és az általuk létrehozott részvénytársaságok is jelentős szerepet játszanak a közszolgálati média működésében.¹⁴⁵

A *Műsorszolgáltatási Alap* a törvény szerint elkülönített állami pénzalap, amely jogi személyiséggel rendelkezik, és amelynek kezelője a Testület.¹⁴⁶ Arra már korábban utaltam, hogy forrásai képezik a költségvetési autonómia alapját. Felállításának célja mindenekelőtt az, hogy pénzügyi háttérként szolgáljon a közszolgálati műsorok elkészítéséhez, hiszen műsorokra, illetőleg műsorszámokra adandó támogatásokra lehet nála pályázni. Másrészt a közszolgálati médiumok alanyi jogon is támogatáshoz jutnak innen. Ennélfogva az Alap a

¹⁴² Média törvény 31. § (2) bek.

¹⁴³ Média törvény 31. § (4) bek. Arra vonatkozóan, hogy nem az Iroda minősül-e inkább államigazgatási szervnek, vagy kvázi államigazgatási szervnek, lásd az OIT-nál elmondottakat.

¹⁴⁴ Média törvény 41. § (1) a)-n)

¹⁴⁵ Ezen utóbbi közszolgálati médiaszervezetekkel nem foglalkozom, mivel működésük elemzése szétfeszítené a dolgozat kereteit. Lásd Média törvény 53-76. §, valamint CSEH – SÜKÖSD (1999) 115-117. o.

¹⁴⁶ Média törvény 77. §

műsorszolgáltatás sokszínűségét, a közszolgálati funkciók betöltését és a kultúra megőrzését, anyagi támogatását szolgálja.¹⁴⁷

Az ORTT *kvázi bíraskodó-jogalkalmazó feladatait Panaszbizottsága útján látja el.*¹⁴⁸ E szerv feladata a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megsértése miatti panaszok elbírálása. Tagjait 5 éves időtartamra a Testület bízza meg. A tagok függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve, tevékenységük végzése során nem utasíthatók.

Látható, hogy a bizottságnak a Testülethez való viszonya meglehetősen ellentmondásos: deklaráltan alárendelt szerv, ám szakmai tevékenysége során mégis elkülönül. Az alárendeltséget mutatja, hogy a Bizottság ügyrendjét a Testület állapítja meg, hivatali működését az Iroda szolgálja, állásfoglalása ellen jogorvoslatért a Testülethez lehet fordulni stb. Noha konkrét utasítást a Testület nem adhat, olyan befolyással rendelkezik a Panaszbizottságra, ami nem feltétlenül szolgálja a panaszok pártatlan elbírálását.

Kiemelendő, hogy a Panaszbizottság akár bírság kiszabását is kezdeményezheti a Testületnél a tájékoztatás kiegyensúlyozottságának súlyosabb vagy ismételt sérelme esetén.¹⁴⁹

A *jogorvoslat* körében kimondja a törvény, hogy a Testület határozata ellen közigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs, ellenben felülvizsgálatát a közigazgatási per szabályai szerint lehet kérni a bíróságtól.¹⁵⁰ Az autonóm szervek körében egyedülálló módon a Panaszbizottság állásfoglalása ellen jogorvoslati kérelemmel lehet a Testülethez fordulni.¹⁵¹ Ezt a jogot a törvény mind a kifogást tevő, mind a műsorszolgáltató részére biztosítja. Ennek ellenére a törvény részletes indokolásából az derül ki, hogy ezt a lehetőséget a jogalkotó elsősorban a műsorszolgáltatónak szánta, hiszen „jogi következményekkel [...] csak a műsorszolgáltató sújtható. Ugyanakkor az állampolgárok számára továbbra is – a Panaszbizottsághoz beadott kérelemtől függetlenül – nyitva állnak a hagyományos eljárási lehetőségek (sajtóhelyreigazítás, személyiségi jogi per, becsületsértés és rágalmazás miatti büntetőeljárás).”

¹⁴⁷ CSEH – SÜKÖSD (1999) 91-92. o.

¹⁴⁸ Médiatörvény 47-51. §

¹⁴⁹ Médiatörvény 50. § (3)

¹⁵⁰ Médiatörvény 136. § (2)-(3) bek.

¹⁵¹ Médiatörvény 51. § (1) bek.

2. 6. Az autonóm jogállás általános jellemzői

Amint az a korábbiak során kiderült, a tárgyalt szervek jogállásának autonóm voltát három vonatkozásban vizsgáltam: intézményi, személyi és szakmai értelemben (ezt egészítette ki egy negyedik szempont, a testületiség, azonban ennek elemzése megoszlott a személyi és a szakmai oldal között). Ezt úgy is meg lehet fogalmazni, hogy az autonóm jogállásnak három pillére, vagy hármas garanciarendszere van, hiszen ezek nem csupán jellemzői, de biztosítékai is az autonómiának.

Az *autonómia intézményi oldala* azt mutatja meg, hogy ezek a szervek, mint a közigazgatás intézményrendszerének elemei, hogyan különülnek el a közigazgatáson belül. Mik az elkülönülés alapjai és alapvető vonásai? Ez négy dolgot jelent: 1. a létrehozás, 2. az elnevezés, 3. a költségvetési függetlenség és 4. az Országgyűléssel, valamint a Kormánnyal való kapcsolattartás vizsgálatát.

Elmondható, hogy az autonóm jogállású államigazgatási szerveket mindig törvény hozza létre. Ezek a törvények azonban nem kizárólag statútum jellegűek, hanem átfogó jelleggel rendezik egy adott ágazat viszonyait, és ezen belül tartalmazznak előírásokat a szerv létrehozásáról, jogállásáról, működéséről. Egyes esetekben az is előfordul, hogy maga az Alkotmány rendelkezik létrehozásukról, azonban ez ritka, kifejezetten csak az OIT-ot szabályozza a hatályos magyar alaptörvény, ami annak hatalmi ági jellegével indokolható.

Az elnevezés abból a szempontból vizsgálendő, hogy kifejezi-e az autonómiát. Előfordul, hogy a törvény nem is tartalmaz kifejezett megnevezést (OIT), de ha van is, általában annyira általános a megfogalmazás, hogy abból nemigen lehet következtetni valamiféle függetlenségre. Egyes esetekben a törvény külön kiemeli, hogy a szerv csak az Országgyűlésnek van alárendelve, illetőleg kimondja önálló jogi személyiségét (OIT, ORTT). Nagyon sokszor utal az elnevezésen belül a szerv költségvetési jogállására.

A költségvetési önállóság ugyanis sokkal fontosabb eleme az autonómiának, legalábbis a jogszabályok ezt sokkal részletesebben szabályozzák. Az önálló gazdálkodás mellett a szerv gyakran önálló fejezetet képez a költségvetési törvényen belül, ritkábban (ORTT) költségvetését külön törvényben kell elfogadni. Majdnem mindig (kivéve a GVH-t) maga készíti el költségvetési javaslatát és beszámolóját, és az Országgyűlés átcsoportosítási lehetősége is korlátozott.

A kapcsolattartás körében általános tendencia, hogy a konzultatív hálón belül az autonóm szervek szorosabban kötődnek az Országgyűléshez, mint a Kormányhoz. A törvényhozás irányába ugyanis mindig beszámolási kötelezettséggel tartozik a szerv (vagy vezetője), és a törvény általában azt is meghatározza, hogy mit kell tartalmaznia ennek a beszámolónak. Találunk olyan rendelkezést, amely lehetővé teszi a szerv vezetőjének a plenáris ülésen (esetleg bizottsági ülésen) való részvételt (GVH).

A Kormányhoz ezzel szemben lazább a kapcsolódás, bár találunk olyan szabályt, amely lehetővé teszi a kormányülésen való részvételt, valamint kötelezővé teszi a kormánytagok részére történő szakmai tájékoztatást (GVH). Ez az adott szerv relatíve szorosabb kormányfüggőségét eredményezi. Emellett általánosnak mondható a jogszabályalkotás kezdeményezésének joga, valamint a különböző tervezetek véleményezésére való jogosultság.

Az autonómia személyi oldala körében vizsgálni kellett először is a tagok és a vezető(k) megbízatásának keletkezését és megszűnését, valamint a jelölést. Bár nem lehet azt állítani, hogy a Kormánynak itt semmi szerepe nincs, ez a szerep elsősorban, de nem kizárólag a jelölésre korlátozódik. Az Országgyűlésnek, illetve egyes esetekben a köztársasági elnöknek a törvényalkotó nagyobb befolyást akart biztosítani a választási és a kinevezési szabályok révén.

Szorosan összefügg ezzel a kérdéssel az, hogy milyen a testület összetétele abban az esetben, hogyha delegálás útján jön létre (KT, OIT, ORTT). Itt a participáció elve érvényesül, méghozzá meglehetősen széles körben: parlamenti pártok (frakcióik útján), szakmai és civil szervezetek, egyes hatalmi ágak, illetőleg maga a Kormány rendelkezik delegálási joggal.

Ide tartozik az összeférhetetlenség, valamint a kizárás szabályozása is, amely az esetek többségében meglehetősen sokrétű és szigorú szabályozást jelent.

A személyi oldal körébe tartozik végül az is, hogy mennyi a megbízatás időtartama. Az autonómiát erősíti, ha a mandátum nem igazodik a parlamenti és kormányzati ciklus 4 évéhez (GVH, KT), vagy ha 4 év ugyan, de ez nem fedi a szintén 4 éves kormányzati ciklust (ORTT).

Az autonómia szakmai oldala mindenekelőtt a feladatkör és a szakmai tevékenység autonóm jellegét jelöli. A különböző törvények leggyakrabban leszögezik, hogy a szerv csak az Országgyűlésnek, vagy a tagok csak a törvénynek vannak alárendelve, illetőleg feladatot csak törvény írhat elő, esetleg a szerv általános hatáskörrel rendelkezik. Ezek a megfogalmazások mind a szerv azon tevékenységére vonatkoznak, melynek során a törvényben előírt feladatait látja el.

A szakmai autonómia körébe tartozik a testületiség másik oldala, a kvázi bíraskodási-jogalkalmazó tevékenység. Ez az adott ágazatban felmerülő vitás ügyek eldöntését jelenti.

Minden esetben külön testület látja el ezt a feladatot (Versenytanács, Panaszbizottság és a Közbeszerzési Döntőbizottság). Kivétel ez alól az OIT, amely nem végez ilyen tevékenységet – e szerv testületisége mögött így kizárólag a participáció motívuma húzódik meg.

A jogorvoslat tekintetében elmondható, hogy bírósági felülvizsgálatot lehet kérni ezen szervek határozatai ellen, a közigazgatási per szabályai szerint. Egyes esetekben a törvény kifejezetten ki is zárja a közigazgatási úton történő fellebbezés lehetőségét (KT, ORTT). Ez nem meglepő, hiszen az autonóm jogállású államigazgatási szervek esetében nincs felettes szerv, akihez fellebbezni lehetne. A kvázi bíraskodó tevékenységet ellátó testület határozata általában nem támadható meg az „anyaszervnél” (ez alól kivétel az ORTT Panaszbizottsága).

3. Következtetések

Az autonóm jogállású államigazgatási szervekkel kapcsolatos eddigi vizsgálódásokból az derül ki, hogy tulajdonképpen besorolhatatlan, nehezen kategorizálható szervekről van szó. Ez három dolgot jelent.

1. A közjogi tradíció szerint az *egyes államhatalmi ágak egymástól elválasztva működnek*, és főszabály szerint mindegyik csak a maga funkcióit gyakorolja, a maga eszközeivel. Ezek a szervek pedig attól (is) különlegeseek, hogy a hagyományos végrehajtó-bürokratikus arcukat mellett legalább annyira fontos kvázi bíráskodó tevékenységük, ha nem fontosabb.¹⁵²

Ennek az alkotmányos jogállás szempontjából *átmeneti és ellentmondásos helyzetnek* egy sajátos változatát adja az OIT, amelyik a bíróságok önigazgatási szerve, ezáltal tulajdonképpen a harmadik államhatalmi ágat testesíti meg. Ebben az az érdekes, hogy ezt a végrehajtó hatalmi ág szervezetrendszerén belül teszi. Ráadásul nemcsak a végrehajtás, hanem a törvényhozás felé is képviseli a bírói igazságszolgáltatást.

2. A másik probléma a *politika és a közigazgatás közötti átmeneti zónában való elhelyezkedés*. Ennek leírására a politológiában és a közigazgatás-tudományban már ismeretes a politikai közigazgatás fogalma.¹⁵³ Véleményem szerint az autonóm jogállású államigazgatási szervek tevékenysége is leírható többé-kevésbé e fogalommal, hiszen itt is köztisztviselők tevékenykednek, és hoznak nem egyszerűen politikai, hanem országos jelentőségű döntéseket. Van azonban egy nagyon jelentős különbség. Ezeknek a szerveknek nem fő feladata a kormányzati politika megalapozása, éppen ellenkezőleg, sok esetben a kormányzati szándékokon túlmutató célokat kell szolgálniuk. Ez pedig gyakran olyan jelleget kölcsönöz nekik, mintha önálló politikai tényezők lennének, és sokszor ez így is van, akár konkrétan a szervvel, akár az általa képviselt ágazattal kapcsolatban (lásd az ORTT-vel, a közbeszerzéssel és a bírói függetlenséggel kapcsolatos politikai vitákat).

Ez az átpolitizáltság nemcsak Magyarországra jellemző (lásd például a korábban említett francia példát a médiaigazgatás területéről), de nálunk ezt a hatást a rendszerváltozás folyamata is felerősíti. Látható, hogy még jelenleg is az átalakulás állapotában van a politika és a közigazgatás intézményrendszere. Magyarországon is igaz az a megállapítás, hogy a

¹⁵² Nem új felfedezés, hogy az autonóm struktúrák sokszor a hagyományos alkotmányos berendezkedés ellenében jöttek létre, lásd BALÁZS (1989) 131. o.

¹⁵³ Ez a kifejezés azt a jelenséget jelöli, amikor köztisztviselők hoznak politikai döntéseket, például a jogalkotás, a döntés-előkészítés és a tervezés során, tehát tulajdonképpen maguk is politikai tevékenységet folytatnak, noha nem politikusok. Ezt a tevékenységet elsősorban a minisztériumokban végzik, és legfontosabb feladata a kormányzati politika kiszolgálása és megvalósítása. Lásd KÖRÖSÉNYI (1998) 259-261. o.

végrehajtó hatalom igyekszik minél több szabályozási területet kivonni a törvényhozás ellenőrzése alól, és erre kiváló eszközt nyújtanak a tisztázatlan jogállású autonóm szervek (pl. Nagy-Britanniába a *quango*-k).¹⁵⁴

A politikai jelleggel függ össze az a szervezeti jellegű probléma, hogy nincsen következetesen szétválasztva a szakmai és a politikai döntéshozatal szintje az autonóm szervezetekben. Ennek a két szintnek az elkülönítésére létezik működő modell a magyar államigazgatásban, mégpedig a minisztériumok szervezetén belül: egyfelől a miniszter és a politikai államtitkár, akik a politikai döntésekért felelősek, másfelől a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárok, akik az apparátus szakmai vezetését végzik.¹⁵⁵ Ezt a megoldást az autonóm szervek esetén nem vették át, ami nem is csoda, hiszen épp a miniszteriális (végső soron az államigazgatási) struktúrától akarták függetleníteni őket. Mivel ez a függetlenítés „sikerült”, a politikai döntéshozatal terén gazdátlanok lettek ezek az ágazatok, és nem tisztázott, hogy a politikai felelősséget ki viseli. Leginkább a szerv vezetője, aki viszont a szakmai munkáért is felelős, ami félő, hogy feloldhatatlan feszültséget kelt a működés során.

3. Ez a probléma vezet át a következő neuralgikus ponthoz, az autonóm szervek *államigazgatáson belüli elhelyezkedéséhez*. A fent említett szervezeti-döntéshozatali kettősség ugyanis közelebb vihet annak a megválaszolásához, hogy ha nem tartoznak hierarchikus értelemben a Kormány alá, akkor miért nevezhetők ezek a szervek államigazgatási szervezeteknek. Az ide tartozó feladatok ugyanis eredetileg kormányzati hatáskörben voltak, és csak később, az intézményesedés és az önkormányzatiság folyamatának előrehaladtával „mentették ki” őket a Kormány befolyása alól (erre jó példa az OIT, valamint a médiaigazgatás). Ezt elfogadva, az idő múlásával egyre kevésbé lesz indokolt az államigazgatási szervek közé besorolni őket. Jellegüket tekintve azt is lehetne mondani, hogy általuk az önkormányzatiság gondolata jelenik meg az államigazgatás szervezetrendszerében.

Megjelenik, de meglehetősen felemás módon. Az önkormányzatok esetében ugyanis a Kormánytól való elkülönülést a szakmai kontroll különféle intézményei ellensúlyozzák. Egyrészt adott a jogorvoslat lehetősége az önkormányzati szervezetrendszeren belül, másrészt ebből kilépve – államigazgatási hatósági ügyekben – a Kormány általános hatáskörű területi szervei, a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok is szerepelhetnek jogorvoslati fórumként.

¹⁵⁴ BERÉNYI (2003) 79. o.

¹⁵⁵ Ennek megfelelően a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény az állami vezetők kategóriáján belül megkülönbözteti a politikai és a szakmai vezetőket (6-24. §§: miniszterelnök, miniszter és politikai államtitkár; 25-38. §§: közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár).

Emellett persze bizonyos esetekben rendelkezésre áll a bírói út is. Az autonóm szerveknél azonban csak ez utóbbira van lehetőség, hiszen felettes szervük nincs. Ám bírósághoz csak jogszabálysértés esetén lehet fordulni. Mi van tehát akkor, amikor szakmailag megkérdőjelezhető, de jogszerű döntés születik?

Mint korábban láttuk, az ORTT Panaszbizottsága esetében mód van a határozat Testület előtti megtámadására. A többi autonóm szerv esetében azonban nincs ehhez hasonló lehetőség a kvázi judiciális funkciót betöltő szerv határozatának közigazgatási úton történő felülvizsgálatára. Egyáltalán, a nagyon szűk körű bírósági törvényességi kontrollt leszámítva, az autonóm szervek gyakorlatilag „szabadon garázdálkodnak” saját területükön.¹⁵⁶

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy nem gyengíti-e ezeknek a szerveknek a léte az államhatalom és szűkebb értelemben az államigazgatás egységét? Megállapítható, hogy a rendszerváltozás elmúlt éveiben túl sok autonóm jogállású szervet hoztak létre, nemcsak az államigazgatásban, hanem a tágabb értelemben vett közigazgatási intézményrendszerben is. Ráadásul nem egy szervnek talán túlzottan, egyedülállóan széles hatáskört biztosítottak (lásd OIT). Az is szembetűnő, hogy nem egyszer a kívánatosnál részletesebb jogállási szabályokat alkottak annak érdekében, hogy elkerüljék az esetleges politikai konfliktusokat (lásd az ORTT-ről írottakat).

Mi lehet mindennek az oka? Magyarországon mindig is volt hagyománya a túlzott decentralizációnak és a kormányzati hatalomtól való sokszor indokolatlan félelemnek. Ennek eredménye többek között a meglehetősen liberális önkormányzati rendszer.¹⁵⁷ Ez lehet az oka annak, hogy az amúgy is számtalan ellensúllyal „kitámasztott” központi kormányzati hatalmat még tovább szabdalták autonóm jogállású szervek létrehozásával. Ez persze nem azt jelenti, hogy ezek felállítása minden esetben indokolatlan lett volna. Éppen ellenkezőleg: sok esetben elengedhetetlen bizonyos feladatok ilyen keretek közt történő megoldása. Arra a kérdésre, hogy melyek ezek az esetek, illetőleg feladatok, nemigen adható pontos válasz, annak ellenére, hogy leggyakrabban egyes alkotmányos jogok biztosítását és a kvázi bíráskodó tevékenység ellátását szokták említeni.¹⁵⁸ De tekintettel az autonóm jogállás köztes, átmeneti voltára, sokkal körültekintőbb szabályozást igényelne az autonóm szervek területe, és sokkal jobban meg kellene gondolni, hogy érdemes-e ilyen szervet létrehozni egy adott közigazgatási feladat ellátására.

¹⁵⁶ Ennek célszerűségi szempontból egy gátja lehet(ne) a jelenlegi szabályozás szerint: a beszámolási kötelezettség az Országgyűlés, illetve a Kormány irányában, ez azonban nem túlságosan hatékony eszköz, konkrét ügyekben pedig nyilvánvalóan szóba sem jöhet.

¹⁵⁷ Vö. LŐRINCZ (1994)

¹⁵⁸ Lásd BALÁZS István hivatkozott munkáit, továbbá WADE, E. C. S. – BRADLEY, A. W. (1993): *Constitutional and Administrative Law* (11th edition by A. W. Bradley and K. D. Ewing). Longman, London and New York.

Felhasznált irodalom

Könyvek, monográfiák

- AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard (1995): *Közjog (Alkotmányjog, közszabadságok, közigazgatási jog)*. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest.
- BERÉNYI Sándor (1990): *Közigazgatás a modern társadalmakban*. KJK, Budapest.
- BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok)*. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- CSEH Gabriella – SÜKÖSD Miklós (1999): *Média jog és -politika Magyarországon. I. kötet: Média jog. Új Mandátum*, Budapest.
- Dr. DESSEWFFY Anna – Dr. KERESZTES Ferenc – Dr. NÉMETH Anita (1997): *Közbeszerzés: törvény és magyarázat*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (szerk.) 1996: *Közigazgatási almanach. A magyar közigazgatási szervek rendszere*. Novorg, Budapest.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.) 2003: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Osiris, Budapest.
- FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.) 2001: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Osiris, Budapest.
- FÖLDES Gábor (szerk.) 2001: *Pénzügyi jog*. Osiris, Budapest.
- JACOBINI, H. B. (1991): *An Introduction To Comparative Administrative Law*. Oceana Publications Inc., New York, London, Rome.
- Dr. KASZAINÉ dr. Mezey Katalin – Dr. MISKOLCZI BODNÁR Péter (1997): *Kézikönyv a versenyjogról*. HVG-ORAC, Budapest.
- KELSEN, Hans (1997): *Az államelmélet alapvonalai*. Prudentia Juris 7., Miskolc, 1997.
- KÖRÖSÉNYI András (1998): *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest.
- MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. KJK, Budapest.
- MADARÁSZ Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó, Budapest.
- Dr. PATAY Géza (2001): *A közbeszerzés joga. Kommentár a gyakorlat számára*. HVG-ORAC, Budapest.
- Dr. VÁRHELYI Olivér – Dr. VARGA Katalin – Dr. KERÉKES Pál (1998): *Közbeszerzés az Európai Unióban*. ITD – Hungary, Budapest.
- WADE, E. C. S. – BRADLEY, A. W. (1993): *Constitutional and Administrative Law* (11th edition by A. W. Bradley and K. D. Ewing). Longman, London and New York.

Cikkek, tanulmányok

- ARGYRIADES, Demetrios (2001): *Governance and public administration in the 21st century: new trends and new techniques*. A Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet (IISA) 25. nemzetközi konferenciája.
- BALÁZS István (1989): *A közvetett közigazgatási szervek és az autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában*. Kandidátusi értekezés.
- BALÁZS István (1994): *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban*. In: Közigazgatási Füzetek 13. Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció,

közszolgálat és a nyilvánosság. Szerk. Balázs István – Jancsovcics Andrea. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

BALÁZS István (1999): *Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban*. In: Tér és Társadalom 3. szám

BERÉNYI Sándor (2001): *A közigazgatás intézményrendszere (autonómiák és önkormányzatok)*. In: Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Szerk. Petrétai József. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RRK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs.

CZUCZAI Jenő (2000): *Az Európai Unió követelményrendszere és a magyar közbeszerzési jog*. In: Jogtudományi Közlöny 2. szám

IMRE Miklós (2001): *Bankfelügyelet, tőzsd felügyelet, biztosítás-felügyelet*. In: Közigazgatás és a gazdaság. Szerk. Lőrincz Lajos. Unió, Budapest.

LŐRINCZ Lajos (1994): *A közigazgatás hazai fejlődésének fő irányai*. In: Magyar Tudomány 11. szám

NAGY Csongor István (2003): *A versenyfelügyelet közjogi jogállása és szervezeti kérdései összehasonlító jogi szempontból, és a magyar szervezetrendszer továbbfejlesztése*. OTDK-dolgozat.

PAPP Zsigmond (2001a): *A gazdasági közigazgatás fogalma, eszközei és szervezete*. In: Közigazgatás és a gazdaság. Szerk. Lőrincz Lajos. Unió, Budapest.

PAPP Zsigmond (2001b): *Piacfelügyelet*. In: Közigazgatás és a gazdaság. Szerk. Lőrincz Lajos. Unió, Budapest.

TEMESI István (2001): *A hírközlés és a közigazgatás*. In: Közigazgatás és a gazdaság. Szerk. Lőrincz Lajos. Unió, Budapest.

VADÁL Ildikó (1997): *Az indirekt közigazgatási szervekről de lege lata és de lege ferenda*. In: Magyar Közigazgatás 3-4. szám

VITAI Etelka (1994): *Betekintés a francia közbeszerzési modellbe*. In: Pénzügyi Szemle 6. szám

ZANATHY János (1999): *A bírósági reform a gyakorlatban: az Országos Igazságszolgáltatási Tanács első éve*. In: Collega 5. szám

Jogsabályok

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről

1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról

1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről

1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről

2003. évi III. törvény az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról

2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről

2004. évi XXII. törvény a befektetők és a betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról